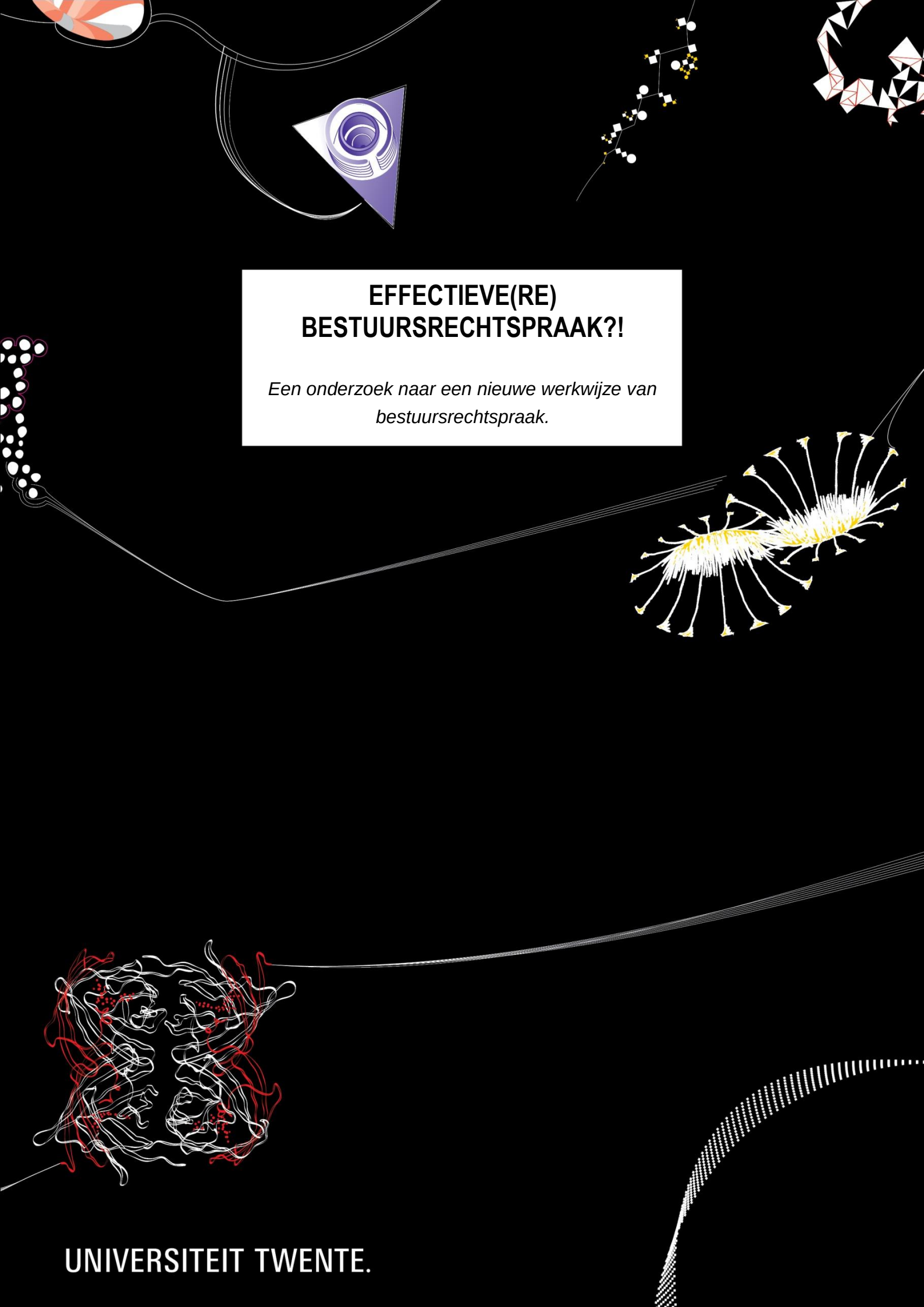




EFFECTIEVE(RE) BESTUURSRECHTSPRAAK?!

*Een onderzoek naar een nieuwe werkwijze van
bestuursrechtspraak.*

Titel

Effectieve(re) bestuursrechtspraak?!

Ondertitel

Een onderzoek naar een nieuwe werkwijze van bestuursrechtspraak.

Plaats en datum

Enschede/Markelo, 09 december 2011

Opdrachtgever

Rechtbank Almelo, sector bestuursrecht

Personalia

A.F.D. Kolhoop

Kolhoopsdijk 8

7475 TL Markelo

Studentnummer 0083852

E-mail: anitakolhoop@gmail.com

Opleiding

Master Public Administration, Recht & Bestuur

Faculteit Management & Bestuur

Universiteit Twente

Begeleiding Universiteit Twente

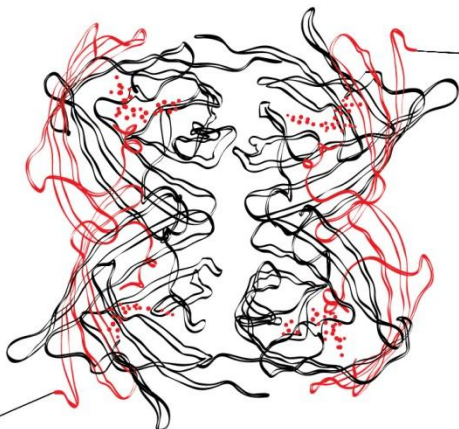
Dhr. prof. mr. dr. M.A. Heldeweg

Dhr. mr. drs. M. Harmsen

Begeleiding rechtbank Almelo

Dhr. mr. R.J. Jue

Dhr. mr. M.E. van Wees



Samenvatting

Begin 2007 werd de bestuursrechtspraak geconfronteerd met de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (afgekort: Awb). Uit dit onderzoek kunnen enkele harde conclusies worden getrokken, resumerend zijn de belangrijkste kritiekpunten: er is rechtsonzekerheid bij de burger, de burger weet niet wat hij van de rechter kan verwachten, er is een gebrek aan geschilbeslechtend vermogen bij de rechter en er bestaat een negatieve beeldvorming over het bestuursrecht. De centrale boodschap van de derde evaluatie Awb is dat de rechter zich actiever en creatiever dient op te stellen om de rechtspraak effectiever te maken.

De reactie hierop van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo is gelegen in het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' (hierna ook: het Concept). Het Concept bestaat uit een aantal richtlijnen voor de rechter (en secretaris) waaraan de veronderstelling ten grondslag ligt, dat als deze zich daaraan houdt, effectief wordt rechtgesproken. In deze richtlijnen is een verdeling in een viertal onderdelen aan te brengen: autonomie van partijen, onderzoeken, informeren en beslechten.

Halverwege 2010 is het Concept door de gehele sector algemeen bestuursrecht ten uitvoer gebracht. Nu, enige tijd later, is de sector bestuursrecht geïnteresseerd in de tot nu toe behaalde resultaten, vooral in de vraag of sprake is van effectieve(re) bestuursrechtspraak? De sector bestuursrecht wil hiervoor weten of het Concept wordt toegepast, of er effect is en of dit effect aan het Concept toe te schrijven is. Daarnaast wil men weten hoe in de toekomst verder met het Concept dient te worden gegaan.

Evenzeer is men geïnteresseerd in wat de ervaringen van de verschillende actoren met het Concept zijn. Dit leidt tot de volgende centrale probleemstelling:

Centrale probleemstelling:

Hoe wordt het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak in de bestuursrechtspraak van de rechtbank Almelo toegepast en in hoeverre worden de doelen van het Concept hierdoor (nog) bereikt?

Door middel van de beantwoording van onderstaande onderzoeksvragen zal de centrale probleemstelling later in dit onderzoek van een antwoord kunnen worden voorzien:

Onderzoeksvragen:

Wat wordt verstaan onder 'effectieve bestuursrechtspraak' en hoe ziet het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo eruit?

Op welke wijze is door de verschillende actoren toepassing gegeven aan het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' en wat vinden deze betrokken partijen van de wijze waarop uitvoering aan het Concept wordt gegeven?

Welke verschillen in werkwijze en prestaties zijn met betrekking tot de bestuursrechtspraak van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo sinds de invoering van het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' waarneembaar?

In hoeverre is de effectiviteit van bestuursrechtspraak toegenomen gegeven de toepassing van het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak'?

Op welke wijze dient de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo invulling te geven aan het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' met het

Effectieve(re) bestuursrechtspraak?!

oog op goede toepassing en effectieve bestuursrechtspraak in de toekomst?

Het onderzoek start met een beschrijving van enkel essentiële onderdelen van de bestuursrechtspraak. Hierbij is aandacht voor de ontwikkelingen die zich binnen het domein van het bestuursprocesrecht hebben voorgedaan. Om de centrale probleemstelling en de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft verdieping in de literatuur over effectieve bestuursrechtspraak plaatsgevonden waarbij recent onderzoek aan bod komt. Hieruit kwam naar voren dat de belangrijkste elementen van effectieve bestuursrechtspraak tijdigheid, feitenvaststelling in beroep, finale geschilbeslechting en informeren zijn. Hierna is het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo beschreven.

Voor de beantwoording van de overige onderzoeksvragen wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Middels een proces van conceptualisering en operationalisering zijn enquêtevragenlijsten (survey onderzoek) en interviewvragenlijsten opgesteld, het kwalitatieve deel van dit onderzoek. Hiervoor zijn twee verschillende enquêtevragenlijsten voor twee verschillende respondentengroepen opgesteld. Het survey onderzoek is gehouden onder rechters en secretarissen en onder de professionele partners van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Interviews zijn gehouden met rechters en secretarissen van de sector bestuursrecht. Aanvullend is gebruik gemaakt van gegevens uit het interne registratiesysteem en uit dossiers van beroepszaken. De verkregen informatie en gegevens zijn geanalyseerd in het zesde hoofdstuk waarbij gebruik is gemaakt van het statistische software programma SPSS.

De conclusies wat betreft toepassing van en tevredenheid over (werken met) het Concept zijn voor de verschillende elementen van het Concept in het laatste hoofdstuk beschreven. De algehele conclusie die kan worden getrokken is de volgende: de algemene tevredenheid van de professionele partners over de manier van zaaksbehandeling door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo is als tevreden aan te merken en wordt het gemiddelde cijfer van een 7,6 gescoord. De mate van tevredenheid van de professionele partners voor de verschillende onderdelen van effectieve bestuursrechtspraak vertoont een samenhang. Over het algemeen zijn de rechters en secretarissen tevreden over het Concept. Deze algehele tevredenheid over de manier van werken met (de richtlijnen van) het Concept in de praktijk wordt door de medewerkers beoordeeld met een 7,3. Hierdoor kan worden gesteld dat zowel de professionele partners als de medewerkers van de sector bestuursrecht tevreden zijn over (werken met) het Concept.

Wat betreft de toepassing van het Concept komt uit het survey onderzoek en de interviews het beeld naar voren dat sprake is van een andere werkwijze en dat het Concept wordt toegepast. Hoewel niet aantoonbaar is kunnen worden gemaakt door middel van 'harde' cijfers uit het interne registratiesysteem dat sprake is van een andere werkwijze, zijn er ook geen aanwijzingen naar voren gekomen waaruit een contraire indicatie blijkt. De cijfers uit het interne registratiesysteem laten geen bijzonderheden zien waaruit kan worden afgeleid dat sprake is van een verandering in de werkwijze. Geen significante verschillen zijn waarneembaar in de manier van afdoening van beroepszaken. Ook in het aantal gelaste comparities zijn geen in het oog springende verschillen waarneembaar. Uit een

aantal tussenuitspraken in het kader van de bestuurlijke lus blijkt dat in de meeste gevallen expliciet wordt gewezen op het één kans beleid. Ondanks het feit dat het gebrek niet altijd naar behoren wordt hersteld, worden de beroepszaken wel definitief beslecht in het kader van het Concept. De bestuurlijk lus is een goed instrument om tot definitieve geschilbeslechting (volgens het Concept) te komen.

Het Concept heeft invloed op de werkwijze van de medewerkers van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo, maar daarnaast zijn er ook andere factoren van invloed op deze werkwijze. Naast het Concept zijn natuurlijk ook de ontwikkelingen op het gebied van de wetgeving en jurisprudentie van invloed geweest op de werkwijze van de rechters en secretarissen van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Vaker en meer gestructureerd wordt geïnformeerd over de mogelijkheid tot herstel. De wettelijke formele bestuurlijke lus heeft hier ook invloed op gehad, de wetgever heeft duidelijk geïnstrueerd dat onderzoek dient te worden gedaan naar de mogelijkheden tot herstel. De inzet van de mogelijkheden tot definitieve geschilbeslechting zijn veelvuldig onderwerp van uitspraak van de Afdeling geweest waardoor de inzet van deze mogelijkheden wordt gestuurd, een gewone gegrondverklaring volstaat niet meer volgens de huidige jurisprudentie. Ook de discretionaire ruimte die de medewerkers bezitten is van invloed op hun werkwijze. In principe bepalen zij zelf, binnen de grenzen, hoe zij hun werkzaamheden uitvoeren. Dit is juist een belangrijk aspect van de onafhankelijkheid van de rechtspraak, deze laat zich niet beïnvloeden door beleidsmatige aspecten.

Aan de hand van het gedane onderzoek kan worden gesteld dat het Concept wordt

toegepast door de medewerkers van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Niet alle richtlijnen van het Concept worden even strikt toegepast, waarbij ook een verschil tussen de rechtsgebieden waarneembaar is, maar desalniettemin wordt aangegeven dat een verandering in de werkwijze merkbaar is. De nieuwe werkwijze volgens het Concept is geen complete verandering, het is een andere concrete benadering die past binnen het wettelijk kader. Het Concept is zo abstract geformuleerd dat voldoende mogelijkheden voor de medewerkers van de sector bestuursrecht blijven bestaan voor het hanteren van een eigen werkwijze. De variatie van zaken maakt een standaardwerkwijze lastig, behalve op abstract niveau.

Over het algemeen werd het Concept door de medewerkers overwegend positief ontvangen. Ze waren het eens dat een verandering noodzakelijk was, maar desondanks stonden enkele rechters er wel wat sceptisch tegenover. Mogelijke weerstand had vooral betrekking op de rol van de rechter in de procedure, deze is niet een soort procesvertegenwoordiger. Het Concept wordt door de medewerkers niet ervaren als een beperking in hun professionele autonomie. Het Concept wordt zelfs ervaren als een verrijking van de werkwijze. Het Concept is zo abstract geformuleerd dat het voldoende mogelijkheden biedt om een eigen werkwijze te hanteren. Het is te zien als een zeer belangrijk gegeven dat de medewerkers van de sector zo massaal positief achter het Concept staan. De kracht van het Concept schuilt grotendeels waarschijnlijk dan ook in het feit dat het is voortgekomen uit zelfeducatie vanaf de werkvloer en niet van bovenaf is opgelegd.

Een actievere houding van de rechter is merkbaar. Een actieve houding van de rechtbank in de voorfase lijkt zijn vruchten af

te werpen in de latere fase van de zaaksbehandeling. Deze actieve houding is waarneembaar op het gebied van bewijs bijbrengen, actief onderzoeken, het vragen om aanvullende informatie, het begeleiden van partijen, het actief informeren en de definitieve beslechting van geschillen. Sprake is van effectievere bestuursrechtspraak volgens de gedachtegangen van effectieve bestuursrechtspraak. Er zijn duidelijke aanwijzingen, en geen falsificaties, dat het Concept invloed heeft gehad op de huidige werkwijze van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Hierdoor kan gesteld worden dat het Concept heeft bijgedragen aan effectieve(re) bestuursrechtspraak.

Sprake is van effectieve(re) bestuursrechtspraak. Aangegeven wordt door de medewerkers dat het Concept wordt toegepast, de professionele partners geven

ook aan een verandering in de werkwijze waar te nemen. In het zesde hoofdstuk waar de resultaten van het onderzoek zijn besproken is naar voren gekomen hoe het Concept precies in de bestuursrechtspraak van de rechtbank Almelo wordt toegepast. Over het algemeen zijn de medewerkers tevreden over (werken met) het Concept en zijn de professionele partners tevreden over de zaaksbehandeling door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. In dat opzicht kan worden gesteld dat sprake is van doelbereiking. Hoewel sprake is van effectievere bestuursrechtspraak blijven er mogelijkheden tot verbetering bestaan.

Afsluitend worden nog enkele kanttekeningen geplaatst die aanleiding geven tot discussie. Ten slotte worden nog enkele aanbevelingen voor nader onderzoek en de praktijk gedaan.

Voorwoord

Met deze thesis sluit ik mijn Master Public Administration, track Recht en Bestuur aan de Universiteit Twente af. Hiermee komt definitief een eind aan mijn studententijd. Het hele afstudeerproject was een avontuur, met uitdagende en veel leerzame en interessante aspecten. Het onderzoek dat in deze scriptie beschreven staat is het resultaat van een onderzoek dat in de periode januari 2011 tot en met november 2011 heeft plaatsgevonden bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo.

De keuze voor de track Recht en Bestuur was vanwege mijn interesse in het juridische aspect van de Bestuurskunde snel gemaakt. Toen ik begon met de vakken wist ik al snel dat ik mijn afstudeeronderzoek extern, het liefst bij een rechtbank of gerechtshof, zou willen doen. Terwijl ik zelf bezig was met het ontwerpen en het verkrijgen van een opdracht, wilde het toeval bestaan dat de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo net op dat moment op zoek was naar een afstudeerder voor het uitvoeren van een evaluatie en hierover contact had opgenomen met Michiel Heldeweg. De link werd snel gelegd.

Verschillende mensen hebben mij begeleid gedurende dit hele proces van afstuderen. Bij deze wil ik van de gelegenheid gebruik te maken om ze te bedanken.

Allereerst wil ik Ron Jue en Martijn van Wees bedanken van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo voor hun begeleiding en het door hun gestelde vertrouwen in mij. Door de vrijheid die ik kreeg gedurende dit onderzoek heb ik er iets moois van kunnen maken. Zij hebben het mogelijk gemaakt dat ik mijn afstudeeropdracht heb bij de sector bestuursrecht heb kunnen uitvoeren en zodoende een kijkje in de keuken van de rechtspraak heb kunnen nemen. Ik ben hen daarvoor dan ook zeer erkentelijk.

Ook wil ik mijn begeleiders van de UT de heren Michiel Heldeweg en Marc Harmsen bedanken voor hun begeleiding gedurende het gehele proces. Michiel Heldeweg vooral voor zijn wetenschappelijke, meer abstracte benadering van het proces en Marc Harmsen voor zijn praktische en frisse blik op de zaak. Ik ben hen dankbaar voor de tijd en moeite die zij hebben genomen om mij van hun feedback te voorzien.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de hulp en medewerking van de rechters, secretarissen en andere medewerkers van de sector bestuursrecht, deze wil ik dan ook hartelijk danken. Ook wil ik de professionele partners bedanken voor hun medewerking en zinvolle input.

Daarnaast wil ik mijn vrienden, familie en vriend bedanken voor hun support en geduld de laatste maanden. Zij hebben mij gemotiveerd gehouden.

Markelo, december 2011

Anita Kolhoop

Inhoud

Samenvatting.....	3
Voorwoord	7
Inhoud	8
Hoofdstuk 1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Onderzoeksopzet.....	12
1.2.1 Doelstelling.....	12
1.2.2 Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen	13
1.3 Onderzoeksstrategie	13
1.4 Afbakening.....	15
1.5 Bronnen	15
Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak	16
2.1 Organisatie van de bestuursrechtspraak.....	16
2.1.1 Rechtspraak in Nederland	16
2.1.2 Algemene wet bestuursrecht	17
2.1.3 Bestuursprocesrecht	18
2.2 Evaluatie Algemene wet bestuursrecht III	21
2.2.1 Kritiek op de bestuursrechtspraak	21
2.2.2 De evaluatie Awb III.....	23
2.3 Conclusie	26
Hoofdstuk 3 Effectieve bestuursrechtspraak	27
3.1 Recent onderzoek naar effectieve bestuursrechtspraak	27
3.1.2 Onderzoek Commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie-Deetman).....	28
3.1.3 Onderzoek Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger	28
3.1.4 Onderzoek Differentiatie van Werkstromen.....	29
3.1.5 Onderzoek Zitten, luisteren en schikken.....	30
3.1.6 Onderzoek definitieve beslechting van geschillen	31
3.1.7 Belangrijkste conclusies onderzoeken	32
3.2 Elementen Effectieve bestuursrechtspraak	33
3.2.1 Element 1: Tijdigheid:.....	33

3.2.2 Element 2: Feitenvaststelling in beroep.....	34
3.2.3 Element 3: Finale geschilbeslechting	35
3.2.4 Element 4: Informeren	39
3.3 Het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak.....	39
3.3.1 De totstandkoming van het Concept binnen de sector bestuursrecht.....	39
3.3.2 Beleidsdoelen van het Concept.....	41
3.4 Conclusie	51
Hoofdstuk 4 Conceptualisering & operationalisering	52
4.1 De variabelen.....	52
4.2 Conceptualisering.....	52
4.2.1 Dimensie 1: Toepassing van het Concept.....	53
4.2.2 Dimensie 2: Tevredenheid over het Concept.....	53
4.3 Doelbereiking Concept	55
4.4 Operationalisering.....	56
4.4.1 Operationalisering onderdeel A: Autonomie van partijen.....	57
4.4.2 Operationalisering onderdeel B: Onderzoeken.....	59
4.4.3 Operationalisering onderdeel C: Informeren	61
4.4.4 Operationalisering onderdeel D: Beslechten	62
4.5 Conclusie	67
Hoofdstuk 5 Onderzoeksmethodologie	69
5.1 De onderzoeksmethoden	69
5.1.1 Vragenlijsten.....	70
5.1.2 Interviews	71
5.1.3 Dossieronderzoek.....	71
5.2 Validiteit en betrouwbaarheid	73
5.3 Onderzoekspopulatie	74
5.3.1 Respondenten vragenlijsten en interviews.....	74
5.3.2 Respons en non-respons	75
5.4 Data analyse	77
5.5 Conclusie	78
Hoofdstuk 6 Resultaten onderzoek	79
6.1 Resultaten survey onderzoek.....	79
6.1.1 Resultaten survey onderzoek professionele partners.....	79

6.1.2 Resultaten survey onderzoek rechters en secretarissen	91
6.2 Resultaten interviews	101
6.3 Resultaten dossieronderzoek	104
6.4 Conclusie	112
Hoofdstuk 7 Conclusies & Aanbevelingen.....	113
7.1 Conclusies.....	113
7.1.1 Conclusies toepassing en tevredenheid	113
7.1.2 Algehele conclusie	118
7.2 Discussie	120
7.3 Aanbevelingen	122
7.3.1 Aanbevelingen voor nader onderzoek	122
7.3.2 Aanbevelingen voor de praktijk	123
Literatuurlijst	125
Literatuur	125
Bronnen	126
Bijlagen.....	128

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Begin 2007 werd de bestuursrechtspraak geconfronteerd met de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht (afgekort: Awb). In dit rapport van de commissie IJssink wordt geconstateerd dat de ontwikkelingen in de praktijk op enkele van de onderzochte punten blijken af te wijken van de aannames, bedoelingen en verwachtingen van de Awb-wetgever. De vraag die in het evaluatieonderzoek van de commissie centraal heeft gestaan is of de werkwijzen zoals die blijken de onderzoeken in de praktijk zijn gegroeid, voldoende aansluiten bij de huidige behoeften, of er voldoende gebruik wordt gemaakt van de ter beschikking staande mogelijkheden en of de Awb daarbij ondersteunend dan wel belemmerend werkt¹.

Uit dit onderzoek kunnen enkele harde conclusies worden getrokken: de bestuursrechters nemen in de praktijk een te lijdelijke houding aan wat betreft feitenvaststelling, het feitenonderzoek wordt grotendeels overgelaten aan partijen. Definitieve geschilbeslechting blijkt in de praktijk tegen te vallen mede door de standaardisering van werkprocessen, een geschil kan zich na vernietiging nog jaren voortslepen. Daarnaast schort het in de praktijk vooral aan communicatie en voorlichting, de procederende burger tast vaak in het duister of raakt gefrustreerd doordat verwachtingen van waaruit hij procedeert anders en vaak veel hoger zijn dan wat de werkelijkheid hem blijkt te bieden. Dit geeft rechtsonzekerheid bij de burger omdat onduidelijkheid over de gang van zaken in de procedure bestaat. Tevens weet de burger niet goed wat hij kan verwachten van de rechter (hierdoor worden partijen verrast door de feitenvaststelling in de uitspraak). Er bestaat een discrepantie tussen de verwachtingen van appellanten en de werkelijkheid².

Resumerend zijn de belangrijkste kritiekpunten:

- Er is rechtsonzekerheid bij de burger
- De burger weet niet wat hij van de rechter kan verwachten
- Er is een gebrek aan geschilbeslechtend vermogen bij de rechter
- Er bestaat een negatieve beeldvorming over het bestuursprocesrecht.

De centrale boodschap van de derde evaluatie Awb is dat de rechter zich actiever en creatiever dient op te stellen om de rechtspraak effectiever te maken.

De reactie hierop van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo is gelegen in het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' (hierna ook: het Concept). Het Concept bestaat uit een aantal richtlijnen voor de rechter (en secretaris) waaraan de veronderstelling ten grondslag ligt, dat als deze zich daaraan houdt, effectief wordt rechtgesproken. In deze richtlijnen is een verdeling in een viertal onderdelen aan te brengen: autonomie van partijen, onderzoeken, informeren en beslechten. Deze onderdelen kunnen worden gezien als de pijlers van het Concept; zij vormen de grondslag van effectieve bestuursrechtspraak. Daarnaast omvat toepassing van het Concept afdoening van

1 Evaluatie Awb III, 2007, p. 63

2 Evaluatie Awb III, 2007, p. 63,64

bestuursrechtelijke hoofdzaken in beginsel in negen maanden, effectieve rechtspraak is volgens de ontwerpers immers ook tijdige rechtspraak³.

1.2 Onderzoeksopzet

De aanmerkingen op de bestuursrechtspraak in het rapport van de commissie Ilsink zijn voor de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo derhalve aanleiding geweest voor een zelfonderzoek. Hiervoor is een projectgroep opgestart waarin drie rechters, drie secretarissen, de raio van dienst, later uitgebreid met een rechter en secretaris vanuit de vreemdelingenkamer, aan de slag zijn gegaan. Twee buitenleden, een hoogleraar en een advocaat zijn bereid gevonden als klankbord te fungeren. Dit heeft geleid tot een gewijzigde invulling van het bestuursrechtelijke proces, het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak.

Het Concept schetst in hoofdlijnen een andere werkwijze dan voorheen en behelst een vernieuwde *state of the art*. Voor de toepassing van het Concept is een puntenlijst opgesteld die de rechter en secretaris dienen na te lopen bij het opstellen van de instructie, het behandelen van de zaak en het schrijven van de uitspraak. In deze instructies nieuwe stijl wordt apart aandacht besteed aan feitenvaststelling, informeren van partijen en definitieve geschilbeslechting. Tevens is geëxperimenteerd met snelle comparities. Tijdens een studiedag, waar ketenpartners en medewerkers van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo aanwezig waren, is de tot dan toe verworven kennis gedeeld. Einddoel van de ontwikkeling en implementatie van het Concept is om effectiever recht te spreken dan nu doorgaans het geval is. Het Concept kan gezien worden als een leidraad die rechter en secretaris de weg wijzen naar deze effectieve bestuursrechtspraak. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat het Concept gezien dient te worden als een levendige leidraad die geenszins de pretentie heeft rigide te zijn⁴.

1.2.1 Doelstelling

Eind 2009 is door de leden van de projectgroep begonnen met toepassing van het Concept. Daarna is het Concept door de gehele sector algemeen bestuursrecht ten uitvoer gebracht. Nu, enige tijd later, is de sector bestuursrecht geïnteresseerd in de tot nu toe behaalde resultaten, vooral in de vraag of sprake is van effectieve(re) bestuursrechtspraak? De sector bestuursrecht wil hiervoor weten of het Concept wordt toegepast, of er effect is en of dit effect aan het Concept toe te schrijven is. Daarnaast wil men weten hoe in de toekomst verder met het Concept dient te worden gegaan. Evenzeer is men geïnteresseerd in wat de ervaringen van de verschillende actoren met het Concept zijn.

Het doel van dit onderzoek is tweeledig, namelijk enerzijds heeft het een evaluatief karakter waarbij voornamelijk de vraag centraal staat of het Concept inderdaad tot effectieve(re) bestuursrechtspraak heeft geleid. Anderzijds is het onderzoek adviserend en construerend van aard wat betreft mogelijke verbeteringen vanuit een oogpunt van effectieve bestuursrechtspraak en de effectuering daarvan. Deze tweeledige doelstelling leidt tot de volgende centrale probleemstelling:

³ Jue & van Wees, 2010, p. 455

⁴ Jue & van Wees, 2010, p.454

1.2.2 Centrale probleemstelling en onderzoeksvragen

Centrale probleemstelling:

Hoe wordt het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak in de bestuursrechtspraak van de rechtbank Almelo toegepast en in hoeverre worden de doelen van het Concept hierdoor (nog) bereikt?

Door middel van de beantwoording van onderstaande onderzoeksvragen zal de centrale probleemstelling later in dit onderzoek van een antwoord kunnen worden voorzien:

Onderzoeksvragen:

Wat wordt verstaan onder 'effectieve bestuursrechtspraak' en hoe ziet het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo eruit?

Op welke wijze is door de verschillende actoren toepassing gegeven aan het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' en wat vinden deze betrokken partijen van de wijze waarop uitvoering aan het Concept wordt gegeven?

Welke verschillen in werkwijze en prestaties zijn met betrekking tot de bestuursrechtspraak van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo sinds de invoering van het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' waarneembaar?

In hoeverre is de effectiviteit van bestuursrechtspraak toegenomen gegeven de toepassing van het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak'?

Op welke wijze dient de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo invulling te geven aan het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' met het oog op goede toepassing en effectieve bestuursrechtspraak in de toekomst?

1.3 Onderzoeksstrategie

Hoofdstuk 2: Ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak

In hoofdstuk twee zal allereerst aandacht worden geschonken aan de beschrijving van enkele essentiële onderdelen van de bestuursrechtspraak. Alvorens te kunnen beginnen met de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag dient eerst een helder beeld te worden verkregen over de wijze waarop de bestuursrechtspraak is ingericht en hoe de procedure bij de bestuursrechter er in het kort uit ziet. Daarnaast zijn de ontwikkelingen die zich binnen het domein van het bestuursprocesrecht hebben voorgedaan relevant voor dit onderzoek waarbij vooral de nadruk ligt op de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht, deze zal zodoende hier worden besproken. Na deze fundamentele beschrijvingen kan aandacht worden besteed aan de beantwoording van de daadwerkelijke onderzoeksvragen van dit onderzoek.

Hoofdstuk 3: Effectieve bestuursrechtspraak

In hoofdstuk drie zal de eerste onderzoeksvraag worden beantwoord. De eerste onderzoeksvraag is beschrijvend van aard en levert hoofdzakelijk een basis voor de beantwoording van de volgende onderzoeksvragen. Voor de beantwoording van deze tweeledige onderzoeksvraag zal voornamelijk gebruik worden gemaakt van literatuuronderzoek. Door middel van literatuurstudie kan een theoretisch raamwerk worden opgesteld wat betreft effectieve bestuursrechtspraak en de daarbij behorende indicatoren.

Allereerst zal door middel van een uiteenzetting een beeld worden geschetst van wat door diverse experts op het gebied van bestuursrechtspraak onder 'effectieve bestuursrechtspraak' wordt verstaan waarbij recent onderzoek aan bod komt en elementen van effectieve bestuursrechtspraak worden onderscheiden evenals de mogelijkheden die de Awb biedt. Daarna zal een beschrijving volgen van het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' zoals dat door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo is ontwikkeld en beschreven waarbij ook van interne beleidsdocumenten gebruik wordt gemaakt.

Hoofdstuk 4: Conceptualisering & Operationalisering

In dit hoofdstuk zal aandacht worden geschonken aan hoe de overige onderzoeksvragen beantwoord kunnen gaan worden. Onderwerpen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn opeenvolgend de variabelen binnen dit onderzoek, de conceptualisering, de doelbereiking van het Concept en de uiteindelijke operationalisering.

Hoofdstuk 5: Onderzoeksmethodologie

In dit hoofdstuk zal aandacht worden geschonken aan de methoden en technieken die noodzakelijk zijn voor het ontwikkelen en toepassen van de enquêtevragenlijsten en de interviewvragenlijsten, het kwalitatieve deel van dit onderzoek. De vragenlijsten en interviews zijn immers een middel om in het volgende hoofdstuk de tweede onderzoeksvraag te beantwoorden en bij te dragen aan de beantwoording van de derde en vierde onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk gaat worden toegelicht hoe dit empirisch onderzoek is uitgevoerd. Eerst wordt stilgestaan bij de methoden van onderzoek en de daarbij behorende afwegingen die voor de uitvoering van het onderzoek zijn gemaakt. Daarna zullen de onderwerpen validiteit en betrouwbaarheid, de onderzoekspopulatie en de data analyse aan bod komen.

Hoofdstuk 6: Resultaten onderzoek

In dit zesde hoofdstuk worden de resultaten van het survey onderzoek, de interviews en het aanvullende dossieronderzoek besproken. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in de werkwijze van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo en de tevredenheid die hierover bestaat. Op welke wijze is door de verschillende actoren toepassing gegeven aan het Concept en wat vinden deze betrokken partijen van de wijze waarop uitvoering aan het Concept wordt gegeven? Daarnaast wordt onderzocht of er aantoonbare en meetbare verschillen of veranderingen bestaan in werkwijze of prestaties sinds de invoering van het Concept. Als onderzoeksinstrument moet worden gedacht aan dossieronderzoek en registratiegegevens uit het interne registratiesysteem.

Hoofdstuk 7: Conclusies & Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk zal de laatste onderzoeksvraag worden beantwoord, op welke wijze de sector bestuursrecht invulling dient te geven aan het Concept met het oog op goede toepassing en effectieve bestuursrechtspraak in de toekomst? Hierop volgend zal door middel van de deelconclusies op de onderzoeksvragen antwoord worden gegeven op de centrale probleemstelling waarop de slotconclusie volgt. Is er een effect, komt het door het Concept en hoe dient hier in de toekomst met het Concept om te worden gegaan? Afsluitend is nog ruimte voor discussie wat betreft aandachtspunten met het oog op de toekomst.

1.4 Afbakening

De vraag vanuit het perspectief van de opdrachtgever, de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo, is niet om de onderliggende veronderstellingen van het Concept direct te toetsen, maar juist het evalueren van de bevindingen (zowel intern als extern) met het Concept. De nadruk zal hierbij liggen op waarderingsonderzoek waaruit conclusies kunnen worden getrokken met betrekking tot de inhoud en uitvoering van het Concept.

Bij de start van de invoering van het Concept bestond een grote achterstand bij de afdoening van Algemeen bestuursrechtelijke zaken (Bestuur ABR), het wegwerken van deze achterstand werd als een van de nevendoelen benoemd. Een klein halfjaar na de start van het Concept heeft het projectteam geconstateerd dat deze inhaalslag voor de categorie overige zaken (Ruimtelijke Ordening, Belasting, Ambtenaren en Overige Zaken) goed verloopt, maar bij de Sociale Zekerheidszaken (incl. bijstand) te traag verloopt. Hierdoor wordt een reëel zicht op de huidige doorlooptijd bemoeilijkt, vanwege het vertekende beeld dat hierdoor zal ontstaan en zal evaluatie van de factor tijdigheid niet goed mogelijk zijn.

Zoals in het volgende hoofdstuk nog uiteengezet zal worden is het binnen de sector bestuursrecht mogelijk onderscheid te maken tussen een aantal rechtsgebieden. De indeling die hier gehanteerd zal worden is Bestuur ABR (hieronder vallen: Ruimtelijke Ordening, Ambtenaren, Sociale Verzekeringen, Bijstand en Overige Zaken), de Belastingkamer en de Vreemdelingenkamer. Hoewel van het Concept ook een Vreemdelingenkamer variant is ontwikkeld, lijkt het mij omwille van de afbakening zinvol om dit onderzoek te richten op Bestuur ABR (ook hoofdzakelijk onderwerp van de deelonderzoeken van de derde evaluatie Awb)

1.5 Bronnen

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van diverse informatiebronnen, te weten wetenschappelijke literatuur, parlementaire stukken, interne beleidsdocumenten, interne verslaglegging (interne registratiesysteem en dossiers) en interviews en enquêtes met betrokken actoren. Door het gebruik van meerdere bronnen wordt een zo betrouwbaar mogelijk onderzoeksresultaat beoogd.

Hoofdstuk 2 Ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak

In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan de ontwikkelingen die zich de laatste jaren hebben voorgedaan in de bestuursrechtspraak. Daarvoor zal allereerst worden stilgestaan bij de organisatie van de bestuursrechtspraak. Onderwerpen die worden uitgelegd zijn de rechtspraak in Nederland, de Algemene wet bestuursrecht en het bestuursprocesrecht. Vervolgens zal de derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht onderwerp van aandacht zijn waarbij de kritiek op de bestuursrechtspraak zal worden toegelicht en de belangrijkste uitkomsten van deze evaluatie zullen worden besproken. In het volgende hoofdstuk zal ander recent onderzoek naar (effectieve) bestuursrechtspraak aan bod komen.

2.1 Organisatie van de bestuursrechtspraak

2.1.1 Rechtspraak in Nederland

De rechtspraak in Nederland is onderverdeeld in drie verschillende rechtsgebieden, te weten: het civiel recht, het strafrecht en het bestuursrecht. Indien men het niet eens is met een uitspraak van de rechtbank bestaat de mogelijkheid tot hoger beroep bij een van de hoger beroep instanties. Strafzaken en civiele zaken komen terecht bij een van de vijf gerechtshoven. Bij bestuurszaken kan het hoger beroep, afhankelijk van het onderwerp, terechtkomen bij het gerechtshof, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven of de Raad van State (Afdeling bestuursrechtspraak). De Hoge Raad der Nederlanden is de hoogste rechtsprekende instantie in Nederland op het gebied van civiel recht, strafrecht en belastingrecht. In Nederland kan men in cassatie gaan bij de Hoge Raad tegen een beslissing van het gerechtshof of tegen een beslissing van de rechtbank in laatste feitelijke instantie gewezen. Daarnaast is de Hoge Raad belast met toezicht op de rechtseenheid en rechtsontwikkeling van het Nederlandse recht⁵.

In geval van het bestaan van een geschil over een overheidsbesluit krijgt men te maken met het bestuursrecht. De bestuursrechter is de rechter die oordeelt over besluiten van bestuurorganen en biedt zo rechtsbescherming tegen overheidshandelen. Met het begrip 'geschil' wordt bedoeld op de onenigheid tussen bestuur en een of meer belanghebbenden over de vraag of een door het bestuur genomen besluit rechtmatig is. Het bestuursrecht omvat de regels die voor de overheid van toepassing zijn bij het nemen van besluiten. Deze besluiten kunnen betrekking hebben op vergunningen, uitkeringen en zaken op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Het bestuursrecht kent verschillende onderdelen, voorbeelden zijn het sociale zekerheidsrecht, ruimtelijke ordeningsrecht, ambtenarenrecht, milieurecht, vreemdelingenrecht en belastingrecht. Door middel van artikel 107 lid 2 van de Grondwet wordt aan de wetgever de opdracht gegeven algemene regels van bestuursrecht vast te stellen. De Algemene wet bestuursrecht geeft hier in hoofdzaak uitvoering aan.

⁵ Bron: website www.rechtspraak.nl, geraadpleegd op 18-10-2011

2.1.2 Algemene wet bestuursrecht

Algemene regels van het bestuursrecht staan beschreven in de Algemene wet bestuursrecht (hierna de Awb). Voor de Awb was het algemeen bestuursrecht versnipperd over talloze regelingen, bestuursrechtelijke wetgeving was onoverzichtelijk en onsamenhangend geworden. Oorzaak hiervan was voornamelijk de snelle ontwikkeling van dit soort wetgeving de tweede periode van de vorige eeuw naar aanleiding van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan die de behoefte aan overheidsoptreden hebben doen toenemen⁶.

Hoofddoelstellingen van de Awb zijn het geven van algemene regels van bestuursrecht en het geven van een algemene regeling van het bestuursprocesrecht. De eerste doelstelling van de Awb die in de Memorie van Toelichting bij de eerste tranche werd genoemd is eenheid van wetgeving. Alle deelnemers aan het rechtsverkeer (de burger, de wetgever, het bestuur en de rechter) zouden baat hebben bij een eenheid van wetgeving die het recht eenvoudiger en daardoor beter toegankelijk maakt. Eenheid vergroot immers de kenbaarheid van het recht. De tweede doelstelling die werd genoemd is het systematiseren en vereenvoudigen. Het opstellen van algemene regels zou tot vereenvoudiging van de wetgeving leiden omdat speciale bepalingen en vele bijzondere wetten daardoor overbodig worden. Daarnaast werden het codificeren van ontwikkelingen die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hebben afgetekende en het treffen van algemene voorzieningen nog als doelstellingen genoemd. Codificatie van jurisprudentie bevordert de kenbaarheid van het recht en daardoor de rechtszekerheid. Men hoeft volgens de Memorie van Toelichting een rechtsregel niet meer af te leiden uit een veelheid van rechterlijke beslissingen over steeds weer enigszins verschillende gevallen, maar kan deze vinden als een algemeen geformuleerde regel in een wetsbepaling. Voor algemene regels pleit ook dat er onderwerpen zijn die zich niet lenen voor regeling buiten een algemene wet, omdat zij voor het gehele bestuursrecht moeten gelden⁷.

De Awb is in gedeelten, ook wel tranches genoemd, ingevoerd waarbij steeds nieuwe gedeelten zijn toegevoegd aan de bestaande wetgeving. De Awb heeft immers het karakter van een aanbouwwet. Naast de tranches vinden tal van losse wijzigingen en aanvullingen plaats. De eerste en tweede tranche zijn ingevoerd in 1994, de derde tranche in 1998, de vierde tranche is per juli 2009 in werking getreden. Naast de Awb bestaan nog andere specifieke wetten waarin algemene regels zijn genoemd, bijvoorbeeld de Wet openbaarheid bestuur. Besluiten van de overheid, voor zover die de toepassing van algemene regels op concrete situaties betreffen, kunnen ter oordeel aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Uitgangspunt is dat de rechter alleen mag oordelen over besluiten die door bestuursorganen zijn genomen⁸. Besluiten inhoudend algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels zijn van beroep uitgesloten⁹. Besluiten waartegen wel beroep bij de bestuursrechter mogelijk is zijn beschikkingen (bijvoorbeeld vergunningen) alsook besluiten van algemene strekking (bijvoorbeeld bestemmingsplannen)¹⁰.

⁶ Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, 2008, p.16

⁷ MvT Awb I, 1988-1989, 21 221.

⁸ Artikel 8:1 Awb

⁹ Artikel 8:2 Awb

¹⁰ Heldeweg, 2000, p. 39

2.1.3 Bestuursprocesrecht

De tweede hoofddoelstelling van de Algemene wet bestuursrecht is, zoals gezegd, het geven van een algemene regeling van bestuursprocesrecht. De te volgen procedures en regels van het bestuursrecht in geval van een conflict vormen samen het bestuursprocesrecht. Elke beroepsprocedure bij de rechtbank kent ten minste drie verschillende partijen. Naast de bestuursrechter zijn dat de indiener van het beroep, eiser in de procedure en het bestuursorgaan wiens besluit ter discussie staat.

2.1.3.1 Bodemzaken en voorlopige voorzieningen

In het bestuursrecht wordt onderscheid gemaakt tussen bodemzaken en voorlopige voorzieningen (vovo). Met de term bodemzaken wordt bedoeld: rechtszaken die niet spoedeisend zijn en onderworpen worden aan de reguliere methode van geschilbeslechting. Voor spoedeisende zaken bestaat een vereenvoudigde verkorte procedure, het bestuursrechtelijk kort geding. Indien tegen een besluit bij de rechtbank beroep is ingesteld dan wel, voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de rechtbank, bezwaar is gemaakt of administratief beroep is ingesteld, kan de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist¹¹. In het kort geding wordt door de voorzieningenrechter een voorlopige beslissing over het geschil gegeven; in een bodemzaak geeft de rechtbank een definitief oordeel over de zaak. Dit oordeel is overigens alleen definitief, wanneer partijen daartegen geen hoger beroep kunnen instellen.

2.1.3.2 Drie fasen binnen de beroepsprocedure

De procedure bij de bestuursrechter kent volgens Marseille drie fasen¹². De eerste fase betreft de toetsing van de ontvankelijkheid van de indiener van het beroep en de informatieverzameling bij het bestuur (de dossiervorming) en begint op het moment dat een beroepschrift bij de rechtbank binnenkomt. Deze eerste fase van de beroepsprocedure beslaat de discussie tussen partijen over de rechtmatigheid van het aangevochten besluit. De eiser wil de rechter er van overtuigen dat het besluit van het bestuur onherstelbaar onrechtmatig is. Verweerder zal juist zijn best doen aan te tonen dat zijn besluit rechtmatig is, of ten minste voldoende rechtmatig om niet door de rechter vernietigd te worden. Belangrijk in deze fase is de feitenvaststelling in beroep (bewijs). De tweede fase betreft de voorbereiding van het onderzoek ter zitting. Deze tweede fase gaat over het onderzoek van de rechter voorafgaand aan de behandeling van het beroep ter zitting; het zogenaamde vooronderzoek. Door bestudering van de stukken en de mogelijke inzet van zijn onderzoeksbevoegdheden vormt deze zich een beeld. De derde en laatste fase betreft de totstandkoming van de uitspraak welke begint op de dag waarop het beroep ter zitting wordt behandeld en eindigt op het moment dat de uitspraak aan de bij het geschil betrokken partijen wordt toegezonden. De zitting kan hier gezien worden als een afsluiting van de discussie tussen partijen alsmede de afsluiting van het vooronderzoek¹³.

¹¹ Artikel 8:81 Awb

¹² Marseille, 2004, p. 45

¹³ Marseille 2004, p. 6-7.

2.1.3.3 De omvang van het geding

De omvang van de toetsing door de bestuursrechter wordt onder andere geregeld in art. 8:69 van de Awb. Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat de rechter de rechtmatigheid van het besluit waartegen bij hem beroep is ingesteld, beoordeelt op grondslag van het beroepsschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting. In het tweede lid is bepaald dat hij de rechtsgronden moet aanvullen en in het derde lid is bepaald dat hij de feiten kan aanvullen. Een uitzondering op de regel dat de rechter zich bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het bestreden besluit beperkt tot de aangevoerde beroepsgronden, betreft rechtsregels van openbare orde. Het gaat hier dan om regels over zijn eigen bevoegdheid, de ontvankelijkheid van de appellant en de bevoegdheid van het bestuur om het bestreden besluit te nemen. Daaraan wordt ambtshalve getoetst. Uitgangspunten die de bestuursrechter daarnaast hanteert zijn dat hij ervoor zorgt dat de rechtspositie van appellant niet verslechtert als gevolg van zijn beroep en beoordeelt hij de rechtmatigheid van het besluit naar het recht en de feiten zoals die waren op het moment dat het besluit werd genomen (ex tunc)¹⁴.

2.1.3.4 De onderzoeksbevoegdheden van de bestuursrechter

De wetgever heeft de bestuursrechter middels hoofdstuk 8 van de Awb tal van bevoegdheden verschaft voor het doen van onderzoek in het kader van feitenvaststelling. Hierbij verdeelt de Wet de behandeling van een beroepszaak in twee fasen: het vooronderzoek (afdeling 8.2.2) en het onderzoek ter zitting (afdeling 8.2.5). De onderzoeksbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend in het vooronderzoek voorafgaand aan het onderzoek ter zitting, of ter zitting. Overigens kan na het onderzoek ter zitting het (voor)onderzoek heropend worden¹⁵.

- **Mondelinge inlichtingen door partijen (art. 8:44 en 8:56 jo. 8:59 Awb)**

De rechter heeft de mogelijkheid om partijen te verzoeken mondeling inlichtingen te verstrekken. Dit kan door het gelasten van een comparitie tijdens het vooronderzoek ter voorbereiding op de zitting (art. 8:44 Awb) of op de zitting zelf kan de rechter mondeling inlichtingen verlangen (art. 8:56 Awb). Indien een partij daartoe wordt opgeroepen, is zij verplicht te verschijnen en de inlichtingen te verschaffen (artikelen 8:59 en 8:27 Awb).

- **Schriftelijke inlichtingen door partijen (art. 8:45 Awb)**

Artikel 8:45 Awb biedt de bestuursrechter gedurende het vooronderzoek de discretionaire bevoegdheid om schriftelijke informatie te verzamelen ten behoeve van een goede beoordeling van het geschil. Deze bevoegdheid kan op elk moment gedurende het vooronderzoek worden ingezet, waarbij een ieder (partijen en anderen) verzocht kunnen worden om schriftelijke inlichtingen. Zo kan een onbeperkt en volledig onderzoek naar de feiten worden verricht.

- **Inlichtingen door getuigen (art. 8:46, 8:60 en 8:63 Awb)**

De bestuursrechter heeft de discretionaire mogelijkheid om getuigen te horen. Mogelijkheden hiertoe zijn het oproepen van getuigen tijdens het vooronderzoek ter voorbereiding op de zitting (art. 8:46 Awb) of het oproepen van getuigen om ter zitting te worden gehoord (art. 8:60 Awb). Getuigen zijn verplicht aan de oproeping gevolg te geven (art. 8:33 Awb). Naast deze bevoegdheden

¹⁴ Marseille & Winter, 2010, p.33-39

¹⁵ Art. 8:64 Awb

van de bestuursrechter bestaat de mogelijkheid voor partijen om zelfstandig een getuige in het geding te brengen (art. 8:60 lid 4 en art. 8:63 lid 2 en 3 Awb).

- **Benoeming deskundige (art. 8:47 en 8:60 Awb)**

Middels artikel 8:47 Awb is de bevoegdheid van de bestuursrechter geregeld om in het vooronderzoek een deskundige te benoemen. Artikel 8:60 Awb legt vast dat de bestuursrechter een dergelijke bevoegdheid ook op de zitting toekomt en dat hij een deskundige kan oproepen om op de zitting te verschijnen.

- **Onderzoek ter plaatse (art. 8:50 en 8:51 Awb)**

Door middel van deze artikelen is de discretionaire bevoegdheid van de bestuursrechter tot het doen van de bezichtiging ter plaatse (een descente) in de Awb geregeld. Een bezichtiging ter plaatse zal hoofdzakelijk plaatsvinden wanneer partijen twisten over een feitelijke situatie en het voor de beslechting van het geschil nodig is dat de bestuursrechter de feitelijke situatie zelf aanschouwt.

2.1.3.5 De bestuurlijke lus

In maart 2009 heeft de Tweede Kamer een door de Kamerleden Vermeij, Koopmans en Nepperus aanhangig gemaakt initiatiefvoorstel aangenomen om in de Awb een algemene regeling over de zogenaamde bestuurlijke lus op te nemen¹⁶. Met ingang van 1 januari 2010 is de Wet bestuurlijke lus ingevoegd in de Awb¹⁷. Van een bestuurlijke lus is sprake als het bestuur, hangende het beroep tegen een onrechtmatig besluit, op initiatief en onder regie van de rechter een poging doet het onrechtmatige besluit door een rechtmatig besluit te vervangen. Wanneer de rechter een gebrek in een besluit ontdekt confronteert de rechter het bestuur op zitting met dit gebrek en biedt hij het bestuur de mogelijkheid tot herstel. Het bestuur heeft vervolgens de keuze om het gebrek te herstellen, maar kan ook beslissen hier van af te zien omdat het oneens is met de visie van de rechter dat aan het besluit een gebrek kleeft. De indiener van het beroep krijgt de mogelijkheid te reageren op het door het bestuur aangepaste besluit. De bestuurlijke lus kan niet worden toegepast indien belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld. De rechter beslist uiteindelijk in een uitspraak of de poging tot herstel van het bestuur geslaagd is of niet¹⁸.

2.1.3.6 De uitkomst van de procedure

Artikel 8:70 Awb bepaalt dat de bestuursrechter op verschillende manieren kan beslissen op het beroep. Afgaande op de mogelijke dicta van de uitspraak van de bestuursrechter kan een beroep vier uitkomsten hebben: de rechter verklaart zich onbevoegd, het beroep is niet-ontvankelijk, het beroep is ongegrond of het beroep is gegrond. Als vijfde mogelijkheid kan het beroep worden ingetrokken door de indiener van het beroep¹⁹. Wanneer de bestuursrechter zich onbevoegd verklaart acht hij zich niet de aangewezen rechter om te oordelen over het geschil. De bevoegdheid van de bestuursrechter hangt samen met de eisen dat het beroep gericht moet zijn tegen een besluit en dat het beroep bij de juiste instantie moet worden ingediend. Wanneer de rechter zich bevoegd acht, wordt vastgesteld of de indiener van het beroep aan alle vereisten heeft voldaan om ook

¹⁶ Voorstel Wet bestuurlijke lus Awb, *Kamerstukken I*, 2008/09, 31 352, A

¹⁷ Art. 8:51a (bestuurlijke lus)

¹⁸ Marseille 2004, p. 25-26.

¹⁹ Marseille, 2004, p. 119

daadwerkelijk toegang tot de oordeelsvorming door de rechter te krijgen. Het gaat hier om ontvankelijkheidseisen zoals het doorlopen van de bezwaarprocedure, het beroep moet worden ingesteld door een belanghebbende, het beroep moet op tijd worden ingediend, appellant moet griffierecht betalen, het beroep gronden moet bevatten en nog aan enkele formele eisen voldoen²⁰. Wanneer het beroep ongegrond is blijft het bestreden besluit in stand. De rechter komt na toetsing van het besluit tot de conclusie dat het besluit rechtmatig is, het beroep wordt ongegrond verklaart. Als de rechter na toetsing van het besluit tot de conclusie komt dat het besluit onrechtmatig is, zal het beroep gegrond worden verklaart. Als automatisme wordt het besluit waar het beroep tegen gericht was, vernietigd²¹.

2.1.3.7 Mediation

Onder omstandigheden kan aan procespartijen op de zitting worden voorgesteld om te proberen hun geschil bij te leggen door middel van inschakeling van een mediator. Dit wordt ook wel 'mediation' genoemd en is een niet-gerechtelijke manier van geschiloplossing. Een mediator is een onafhankelijke derde, vaak een professionele en erkende conflictbemiddelaar, die bemiddelt en helpt bij het vinden van een oplossing. Partijen kunnen zelf beslissen hun conflict met behulp van een mediator op te lossen, ook kan de rechter in elk stadium van een zaak partijen eventueel doorverwijzen naar de mediator. Gaan partijen daarmee akkoord dan wordt de behandeling van het geding geschorst. Bereiken zij in de mediation geen vergelijk dan wordt de behandeling van het beroep hervat²².

2.2 Evaluatie Algemene wet bestuursrecht III

2.2.1 Kritiek op de bestuursrechtspraak

De Awb staat sinds haar invoering volop in de belangstelling van de wetenschap en de politiek. En ondanks de verbeteringen die de Awb in de bestuursrechtspraak teweeg heeft gebracht zijn er ook aspecten waarvoor geldt dat verbeteringen nog steeds geboden zijn. Problematische aspecten van de bestuursrechtspraak die al langere tijd in de belangstelling stonden van wetenschap en politiek zijn de duur van de procedures en het aantal procedures. Het duurt vaak lang voordat de bestuursrechter tot een oordeel komt en voor het verschaffen van duidelijkheid over de rechtsverhouding tussen partijen zijn vaak meerdere procedures nodig. In 2004 werden door Polak e.a. (de VAR-Commissie Rechtsbescherming) oplossingsgerichtheid en snelheid als de twee aspecten van bestuursrechtspraak genoemd waarvoor geldt dat verbeteringen geboden zijn²³.

Een veelheid van suggesties zijn de laatste jaren gedaan om de effectiviteit van de procedure bij de bestuursrechter te vergroten²⁴. Informatie over de visie van de bestuursrechter op het recht (uitspraken van bestuursrechtelijke hogerberoepsinstanties worden veelvuldig gepubliceerd) is

²⁰ Marseille & Winter, 2010, p.21

²¹ Art. 8:72 lid 1 Awb

²² Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, 2008, p.836

²³ Polak e.a. 2004, p. 66.

²⁴ Zie Polak 2000 en Van Ettehoven 2001

volgens Marseille voldoende voor handen. Onderzoek over de effectiviteit waarmee de bestuursrechter de aan hem voorgelegde geschillen afhandelt daarentegen is schaars²⁵.

In Kamerstukken is te zien dat ook de regering van mening is dat het tijd is om maatregelen te nemen ter bevordering van snelle en definitieve bestuursrechtelijke geschilbeslechting²⁶. Door de ontwikkelingen op het gebied van finale geschilbeslechting en differentiatie van werkstromen is de rol van de bestuursrechter aan verandering onderhevig²⁷.

Het beeld van het geringe probleemoplossende vermogen van het bestuurs(proces)recht, in combinatie met de lange duur van de procedures en de onzekerheid van de uitkomsten, hebben het bestuursrecht in een negatief daglicht gesteld²⁸. In de literatuur is het laatste decennium vanuit allerlei invalshoeken veel geschreven over de bestuursrechtelijke praktijk. Veelal terugkerende thema's zijn:

- Klachten van rechtzoekenden ten aanzien van de duur en ondoorzichtigheid van de procedures en de onbegrijpelijkheid van de motivering van de uitspraken;
- Wens tot finale geschilbeslechting;
- Oproep tot actievere opstelling van de bestuursrechter (inzet onderzoeksinstrumenten / geven van bewijsopdrachten);
- Oproep tot differentiatie in de zaakbehandeling²⁹.

De bestuursrechter bezit bij de beoordeling van het beroep tegen een besluit op ten minste vier punten discretie. Allereerst bij het vaststellen van de omvang van het geschil. Wanneer niet geheel duidelijk is in hoeverre het besluit wordt aangevochten heeft de rechter de keuze om zelf aan de hand van de tekst van het beroepschrift te beslissen hoe ver het beroep strekt, of de indiener om opheldering te vragen. Als hij kiest voor het vragen om opheldering moet hij beslissen hoe wanneer en hoe hij dat doet. De keuze die de rechter maakt, kan de omvang van het geding bepalen. De tweede discretie bestaat bij de beslissing om bij de beoordeling van het beroep ook zaken te betrekken die niet tussen partijen in geschil zijn. Daarnaast bestaat discretie bij de vaststelling van de voor de beoordeling van het beroep relevante feiten en discretie in de mate waarin partijen de mogelijkheid wordt geboden hun standpunten naar voren te brengen³⁰. A.T. Marseille noemt in zijn artikel over de bestuursrechter en diens vrijheid dat er vier tekortkomingen zijn in het functioneren van de bestuursrechtelijke beroepsprocedure in het algemeen en van het gebruik door de bestuursrechter van zijn vrijheid in het bijzonder. Hij noemt hierbij het inefficiënte gebruik van de zitting, de karige informatie van de rechter aan partijen over hun bewijspositie, het ontbreken van enige normering van de organisatie van de oordeelsvorming door de bestuursrechter en als vierde de frequentie waarmee tegen uitspraken van in eerste aanleg oordelende bestuursrechters hoger beroep wordt ingesteld³¹. Deze tekortkomingen hangen volgens hem samen met de lijdelijkheid van

²⁵ Marseille 2004, p. 3

²⁶ Brief ministers modernisering van het bestuursrecht, *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 279, nr. 16, p. 1-2 en 6.

²⁷ Jaarplan Rechtspraak 2010, p. 24

²⁸ Eindrapport Differentiatie Werkstromen, 2009, p. 1

²⁹ Eindrapport Differentiatie Werkstromen, 2009, p. 7

³⁰ A.T. Marseille, 2007, p.424

³¹ A.T. Marseille, 2007, p. 429-430

de bestuursrechter. Hoewel deze lijdelijkheid niet in strijd is met relevante wettelijke of jurisprudentiële normen, bestaat er desondanks met reden onvrede over³².

Artikel 11:1 lid 1 Awb verplicht de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken zorg te dragen voor een periodieke evaluatie van de wijze waarop de Awb is toegepast. Tussentijdse evaluatie van de Awb heeft inmiddels enkele keren plaatsgevonden. De eerste evaluatie diende plaats te vinden binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet en omvatte de periode 1994-1997, vervolgens behoort elke vijf jaar te worden geëvalueerd. Hierbij dienen niet alle toepassingsaspecten onderzocht te worden, volstaan kan worden met het selecteren van de onderwerpen naar behoefte. Het kabinet voelt zich in het streven naar een slagvaardiger, eenvoudiger en moderner bestuursrecht gesteund door de uitkomsten van de tweede evaluatie Awb³³.

In het kader van de eerste twee evaluaties van de Awb is onderzoek gedaan naar het functioneren van de bestuursrechtspraak, maar deze onderzoeken betroffen met name een inventarisatie van knelpunten bij het gebruik door de rechter van het geldende bestuursprocesrecht (de eerste evaluatie) en een inventarisatie van opvattingen van rechtshulpverleners over de kwaliteit van zowel procedures bij het bestuur als bij de rechter (tweede evaluatie)³⁴. Gericht onderzoek betrof afzonderlijke aspecten van het handelen van de bestuursrechter zoals de inschakeling van deskundigen door de bestuursrechter en het tijdsverloop van bestuursrechtelijke beroepsprocedures³⁵. Door Marseille is onderzoek gedaan om meer inzicht in het verloop, de uitkomst en effecten van het hoger beroep bij de bestuursrechter te verschaffen. De aandacht is hierbij in het bijzonder gericht op de vraag hoe snel de bestuursrechter de aan hem voorgelegde beroepszaken afhandelt en hoe veel van zijn beslissingen partijen duidelijkheid over hun rechtspositie verschaffen, alsmede naar het verband tussen die twee zaken. Ook wel: onderzoek naar de relaties tussen tijdigheid en finaliteit van de bestuursrechtelijke oordeelsvorming.

2.2.2 De evaluatie Awb III

Het eindrapport van de derde periodieke evaluatie van de Awb, getiteld: *“Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006”*, werd in februari 2007 gepresenteerd. Het eindrapport is uitgebracht door een evaluatiecommissie onder voorzitterschap van de heer mr. J.W. IJssink, raadsheer in de Hoge Raad der Nederlanden. Het eindrapport is gebaseerd op de deelonderzoeken van vijf universitaire onderzoeksgroepen die afzonderlijk onderzoek hebben verricht naar een aspect van de toepassing van de Awb³⁶. De onderwerpen waarnaar onderzoek is gedaan zijn door de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken vastgesteld. Drie van de vijf onderzochte onderwerpen waren bij voorbaat al vastgesteld, te weten het evalueren van het intern klachtrecht, definitieve geschilbeslechting en de ervaringen van burgers met Awb-procedures. De overige twee onderwerpen zijn gekozen op basis van suggesties uit de praktijk en wetenschap. Dit zijn de onderwerpen feitenvaststelling in beroep en de Europese agenda van de Awb³⁷.

³² A.T. Marseille, 2007, p.423

³³ Brief ministers modernisering van het bestuursrecht, *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 279, nr. 16, p. 2.

³⁴ Ten Berge, De Waard & Widdershoven 1996; Aalders e.a. 2001.

³⁵ Van den Berg 1999 en De Jong 2004.

³⁶ Brief van de Minister van Justitie, *Kamerstukken II*, 2006/07, 29 279, nr. 51

³⁷ Brief ministers, *Kamerstukken II*, 2009/10, 290279, nr. 111, p. 2

Vijf universitaire onderzoeksgroepen hebben vervolgens wetenschappelijk onderzoek gedaan waarbij ze werden begeleid door een commissie onder voorzitterschap van een externe deskundige. Hieruit zijn vijf afzonderlijke onderzoeksrapporten voortgevloeid. De Commissie Evaluatie Awb III heeft de onderzoeksbevindingen beoordeeld en samengevat in een verslag wat tevens een advies is aan het kabinet. In het kader van dit afstudeeronderzoek zullen de deelevaluaties van de onderwerpen intern klachtrecht en de Europese agenda van de Awb verder buiten beschouwing worden gelaten. Dit vanwege het ontbreken van een duidelijke directe link van deze onderwerpen met het begrip effectieve bestuursrechtspraak zoals dat in dit afstudeeronderzoek centraal staat.

De meest opvallende bevinding van het empirisch onderzoek van de onderzoeksgroep *'Feitenvaststelling in beroep'* is dat de bestuursrechter maar weinig gebruikmaakt van de bevoegdheden die de wet hem geeft om de feiten te onderzoeken, maar dat ook moeilijk voorspelbaar is in welke gevallen dit wel wordt gedaan. De houding van de bestuursrechter is lijdelijk: feitenonderzoek wordt grotendeels aan partijen overgelaten. Er bestaat een spanning tussen de praktijk en het beeld dat de wetgever voor ogen stond die leidt tot rechtsonzekerheid. Partijen weten niet goed wat ze wel en niet van de bestuursrechter kunnen verwachten. Ook zijn de onderzoekers van oordeel dat de gevonden terughoudende opstelling van de bestuursrechter ten opzichte van de feiten op gespannen voet kan staan met de eis van effectieve rechtsbescherming tegen overheidshandelen. Daarnaast gaan bestuursrechters volgens de onderzoekers nogal verschillend om met de feiten, deze verscheidenheid werd door de onderzoekers als derde knelpunt uit de praktijk geconstateerd³⁸. De onderzoekers constateren dat het feit dat de bestuursrechter zo weinig gebruik maakt van zijn onderzoeksbevoegdheden samen hangt met de ontwikkeling van het zogenoemde 'zittingsgericht werken' bij de rechterlijke macht. Zittingsgericht werken houdt in dat een zaak na ontvangst van de op de zaak betrekking hebbende stukken en het verweerschrift zo snel mogelijk op de zitting wordt gebracht. De rechter bestudeert het dossier pas kort voor de zitting. Om ruimte te scheppen voor het gebruik van onderzoeksbevoegdheden door de rechter kan overwogen worden om voor bepaalde typen zaken het vooronderzoek in ere te herstellen. De kanttekening die hierbij te plaatsen is dat dit vooronderzoek met zich mee zou kunnen brengen dat de doorlooptijden langer worden terwijl zittingsgericht werken juist voor een verkorting van de doorlooptijden heeft gezorgd³⁹. Volgens de Commissie is sprake van rechtsonzekerheid doordat voor burgers soms onvoldoende duidelijk is dat en wanneer zij bepaalde feiten aannemelijk moeten maken waarbij de oplossing gezicht dient te worden in betere voorlichting.

Ondanks de instrumenten die bij wet aan de bestuursrechter zijn gegeven om definitieve beslechting van geschillen te bevorderen bestaat de indruk dat de bestuursrechter er nog steeds onvoldoende in slaagt om geschillen definitief te beslechten. Een geschil is volgens de onderzoekers definitief beslecht als na de uitspraak van de rechter geen nieuw besluit meer behoeft te worden genomen. Dit betekent dat een geschil als definitief beslecht is beschouwd indien een van de volgende typen uitspraken is gedaan:

- het beroep is ongegrond verklaard;
- het beroep is niet-ontvankelijk verklaard;

³⁸ Commissie Evaluatie Awb III, 2007, p. 24 en 25

³⁹ Commissie Evaluatie Awb III, 2007, p. 34

- de rechter heeft zich onbevoegd verklaard;
- de rechter heeft het besluit vernietigd en vervolgens zelf in de zaak voorzien;
- de rechter heeft het besluit vernietigd, maar de rechtsgevolgen van dit besluit in stand gelaten;
- de rechter heeft het besluit vernietigd en er hoeft geen nieuw besluit ter uitvoering van de uitspraak meer te worden genomen⁴⁰.

Het dictum van de uitspraken is derhalve gegrond (met en zonder zitting), ongegrond (met en zonder zitting) niet-ontvankelijk of onbevoegd. Het gaat hierbij om uitspraken waarvan geen hoger beroep is ingesteld. Indien hoger beroep is ingesteld is er immers volgens deze definitie geen sprake van finale geschilbeslechting. Een andere mogelijkheid van finale geschilbeslechting is wanneer sprake is van intrekking van het beroep (dit kan bijvoorbeeld voor, ter of na comparitie of voor of ter zitting). Redenen voor intrekking kunnen zijn acceptatie (eiser heeft het idee dat het beroep toch geen kans van slagen heeft of eiser gaat akkoord naar aanleiding van nadere uitleg van verweerder), de 'informele bestuurlijke lus' (een informele variant van de bestuurlijke lus waarbij partijen wordt gevraagd om nadere feiten en bewijsmateriaal dan wel het bestuursorgaan wordt gevraagd hoe het een bepaald gebrek zou herstellen), een schikking (minnelijke regeling), geslaagde mediation of een andere reden.

In het kader van de derde evaluatie van de Awb is zodoende een onderzoek verricht naar de factoren die definitieve geschilbeslechting door de bestuursrechter belemmeren, evenals naar de mogelijkheden om deze definitieve geschilbeslechting juist te bevorderen⁴¹. De in de Awb opgenomen procesrechtelijke instrumenten zouden in veel gevallen kunnen bijdragen aan definitieve geschilbeslechting. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit in de praktijk juist tegenvalt, onder meer door de standaardisering van werkprocessen teneinde de doorlooptijden terug te kunnen brengen.

Uit deze derde evaluatie van de Awb kwam een aantal factoren naar voren die de definitieve geschilbeslechting belemmeren. Een daarvan vormt het zogenaamde 'zittingsgericht werken' dat de laatste jaren bij veel rechtbanken praktijk is geworden. Mede om de als kwalijk ervaren langere duur van bestuursrechtelijke procedures te bekorten en om efficiënt met mensen en middelen om te gaan, zijn veel rechtbanken sinds de inwerkingtreding van de Awb zittingsgericht gaan werken. Bij deze manier van werken wordt meestal geen vooronderzoek gedaan, anders dan bestudering van het dossier. Dat houdt in dat na indiening van het beroepschrift en het opvragen van het verweerschrift en de stukken, de zaak zo snel mogelijk naar zitting wordt gebracht. Als dan ter of na zitting de zaak te complex voor afdoening blijkt, kan altijd nog worden gekozen voor bepaalde activiteiten uit het vooronderzoek (zie art. 8:64 Awb, schorsing ter zitting en art. 8:68 Awb, heropening na sluiting van het onderzoek ter zitting). Het gevolg hiervan is ook dat als ter zitting blijkt dat er mogelijkheden zijn voor definitieve geschilbeslechting, het vaak te laat is om hiermee nog iets te doen, behalve door de zaak aan te houden⁴². Aanhouding leidt weer tot een langere doorlooptijd van de zaak wat weer gevolgen heeft voor de financiering. Een tweede tendens die van invloed is geweest op de terughoudende inzet van vooronderzoeksactiviteiten is de concentratie van de bestuursrechter op de rechtsbetrekking tussen burger en bestuursorgaan in plaats van op de

⁴⁰ Commissie Evaluatie Awb III, 2007, p. 41

⁴¹ Commissie Evaluatie Awb III, 2007, p. 38

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 29 279, nr. 111, p. 9

objectieve kwaliteit van het besluit. Deze is volgens Verburg met name sinds de invoering van de Awb merkbaar. Verburg zegt hierover dat bij eerstgenoemde benadering, met de aanname van horizontaliteit in het juridische geding, minder de vroeger wel gebruikelijke hoge intensiteit van het onderzoek voorafgaande aan de zitting past. Met deze trend is een einde gekomen aan de vroeger, voornamelijk bij de Raden van Beroep, bestaande praktijk dat de rechter het verwerende bestuursorgaan een groot aantal keren schriftelijke vragen voorlegde over bij de bestudering gerezen vraagpunten⁴³.

2.3 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft inzicht gegeven in de ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak. Eerst is een algemene uitleg gegeven over de organisatie van de bestuursrechtspraak en de daarbij behorende te volgen regels en procedures. Daarna is stilgestaan bij punten van kritiek op de bestuursrechtspraak en de derde evaluatie van de Awb.

Terugkomende punten van kritiek op de bestuursrechtspraak zijn de duur van de procedures en het aantal procedures. Oplossingsgerichtheid en snelheid worden gezien als twee aspecten van bestuursrechtspraak waarvoor geldt dat verbeteringen geboden zijn. Tekortkomingen zijn bijvoorbeeld het inefficiënte gebruik van de zitting, de karige informatie van de rechter aan partijen over hun bewijspositie, het ontbreken van enige normering van de organisatie van de oordeelsvorming door de bestuursrechter en de frequentie waarmee tegen uitspraken van in eerste aanleg oordelende bestuursrechters hoger beroep wordt ingesteld. Deze tekortkomingen hangen samen met de lijdelijkheid van de bestuursrechter.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de belangrijkste conclusies uit de derde evaluatie van de Awb de zogenaamde uitholling van het vooronderzoek en het ontbreken van de finale geschilbeslechting in het bestuursrecht zijn. Deze twee conclusies hebben beide betrekking op de taakopvatting van de bestuursrechter. Ook schort het in de praktijk vooral aan communicatie en voorlichting. Betere en meer tijdige voorlichting door zowel bestuursorganen als bezwaarcommissies en bestuursrechters kunnen in dit licht als een oplossing worden gezien.

⁴³ D.A. Verburg, MAB, commentaar op afdeling 8.2.2 Awb, laatst herzien in dec 2003

Hoofdstuk 3 Effectieve bestuursrechtspraak

In dit hoofdstuk zal het begrip effectieve bestuursrechtspraak centraal staan. Voordat de elementen van effectieve bestuursrechtspraak uiteengezet kunnen gaan worden zal eerst worden stilgestaan bij recent onderzoek naar effectieve bestuursrechtspraak. Aan de hand van dit verschillende onderzoek wordt een beeld verkregen van deze elementen van effectieve bestuursrechtspraak die directief zijn voor de nieuwe werkwijze van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Hierna zal in dit licht deze nieuwe werkwijze, het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak, nadere toelichting verkrijgen. Door de beschrijving van dit onderzoek en deze elementen van effectieve bestuursrechtspraak kan een beter beeld verkregen worden van de context waarin het Concept is ontstaan en kunnen door de ontwerpers gemaakte keuzes beter worden begrepen.

3.1 Recent onderzoek naar effectieve bestuursrechtspraak

3.1.1 Onderzoek van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur (Werkgroep Van Kemenade)

De relatie tussen bestuur en bestuursrechter is onderwerp van gedachte geweest van diverse bestuursrechtelijke professionals. De bestuurlijke lus is het resultaat van een aantal samenhangende ideeën over de mogelijkheid die de rechter zou moeten hebben om het bestuur gebreken in zijn besluit te laten herstellen. De term bestuurlijke lus is afkomstig uit het rapport van de werkgroep Van Kemenade⁴⁴ en heeft uiteindelijk geresulteerd in de op 1 januari 2010 in werking getreden Wet bestuurlijke lus door toedoen van een initiatiefwet van de Tweede Kamerleden Vermeij, Koopmans en Neppérus. In 1997 bracht de Werkgroep Van Kemenade een rapport uit over de toenemende juridisering van het openbaar bestuur. De overheid wordt op alle niveaus in een toenemende mate geconfronteerd met bestuursrechtelijke procedures met betrekking tot de door haar genomen beleidsbesluiten. De in 1994 in werking getreden Algemene wet bestuursrecht is hier volgens de Werkgroep niet de oorzaak van geweest, maar heeft er wel een rol in gespeeld. ‘Juridisering’ staat voor Van Kemenade et al voor een verhouding tussen overheid en burger die in toenemende mate door juridische aspecten wordt bepaald: door ‘rechten’, ‘recht hebben’ en rechtsgangen, en minder door vertrouwen, afspraken, samenwerken en dergelijke zaken. Het begrip juridisering heeft bij de Werkgroep Van Kemenade een negatieve connotatie, waarmee geïmpliceerd is dat ‘dejuridisering’ gewenst is. Een oplossingsrichting die de Werkgroep adviseert is om een ‘bestuurlijke lus’ mogelijk te maken. Een eerste aanzet is hiermee gegeven.

Van Ettekoven heeft het idee van de bestuurlijke lus het verst doordacht nadat enkele anderen als eerste een aantal ideeën hebben geformuleerd over dit onderwerp⁴⁵. Van Ettekoven ziet de bestuurlijke lus als een bevoegdheid om het bestuur reparaties te laten aanbrengen in een onrechtmatig gebleken besluit om zo tot de finale beslechting van het geschil over dat besluit te

⁴⁴ Van Kemenade, 1997.

⁴⁵ Van Ettekoven 2001, p. 61-76.

komen. Door het doen van een tussenuitspraak in de beroepsprocedure wordt de kans gegeven om formele gebreken in een besluit te herstellen, zonder dat er een nieuw besluit hoeft te worden genomen, waartegen dan weer de gebruikelijke bezwaar- en beroepsmogelijkheden openstaan. Een kanttekening wat betreft de effectiviteit die gemaakt dient te worden is het tijdselement. Toepassing van de bestuurlijke lus zal leiden tot de verlenging van de beroepsprocedure. Hier tegenover staat echter dat wanneer toepassing resulteert in finale geschilbeslechting het bestuur niet meer een nieuw besluit hoeft te nemen. Het is aannemelijk dat toepassing van de bestuurlijke lus minder tijd vergt dan de tijd die het bestuur nodig heeft om na de vernietiging van zijn besluit op eigen kracht een nieuw rechtmatig besluit te nemen. Wanneer toepassing van de bestuurlijke lus niet tot de beslechting van het geschil leidt is sprake van extra tijdverlies.

3.1.2 Onderzoek Commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie-Deetman)

In het najaar van 2004 is door de Minister van Justitie de Commissie evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie Deetman) geïnstalleerd. Aanleiding voor de instelling van deze commissie vormen de evaluatiebepalingen in de Wet Organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak. De commissie, onder leiding van W.J. Deetman, evalueerde eind 2006 hoe de Rechtspraak het de vijf jaar daarvoor had gedaan als organisatie (nadat in 2002 de rechterlijke organisatie een ingrijpende stelselherziening had ondergaan: de gerechten hadden een eigen bestuur gekregen en er kwam een Raad voor de rechtspraak). Deze commissie kwam met enkele aanbevelingen om de rechtspraak slagvaardiger te maken. In haar eindrapport 'Rechtspraak is kwaliteit' wordt gesteld dat bestuursrechters zouden moeten streven naar verschillende 'standaardbehandeltrajecten' voor verschillende typen geschillen. Voor sommige zaken een uitgebreid vooronderzoek, voor andere zaken zo snel mogelijk behandeling ter zitting⁴⁶. Als in laatstgenoemde zaken incidenteel toch nader onderzoek nodig is, kan de ruimte daarvoor worden geschapen door heropening van het vooronderzoek. Aannemelijk is dat de situatie dat het vooronderzoek per saldo tijdswinst kan opleveren, zich op bepaalde deelterreinen van het bestuursrecht (bijvoorbeeld het omgevingsrecht) en bij bepaalde typen besluiten vaker voordoet dan bij andere.

3.1.3 Onderzoek Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger

Het onderzoek 'Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger' maakt deel uit van de vijftal onderzoeken die samen de derde evaluatie van de Awb vormen en is het eerste halfjaar van 2006 aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit Nijmegen uitgevoerd. Door de onderzoeksgroep, onder leiding van M.T.A.B. Laemers, een analyse gemaakt van relevante theorieën over en eerder onderzoek naar ervaringen van burgers met juridische procedures (zowel rechterlijke procedures als bestuurlijke en ook op andere terreinen dan het bestuursrecht). Geïnterviewd is hierbij welke factoren in wetenschappelijke theorieën en empirisch onderzoek naar voren komen als factoren die van belang zijn in de beleving van partijen vóór, tijdens en na (vooral rechterlijke) procedures. In veel onderzoeken bleek het resultaat van de procedure de belangrijkste factor te zijn voor de verklaring van tevredenheid of ontevredenheid achteraf, al lijkt de mate waarin dat het geval is wel af te hangen van het type besluit dat werd aangevochten. Dit zijn bevindingen die telkens weer naar voren komen in onderzoek op alle rechtsgebieden, zowel nationaal als internationaal en zodanig

⁴⁶ Commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie, 2006, p. 19

niet verrassend. De onderzoekers staan hierbij dan ook niet lang stil en constateren dat het juist daarom van belang is te kijken naar factoren die ongeacht de uitkomst het belangrijkste lijken te zijn voor het positieve of negatieve karakter van de ervaringen van burgers.

Voor rechtsprocedures blijkt het dan te gaan om de volgende punten:

- Procesdeelnemers willen werkelijk gehoord worden en hun eigen verhaal kunnen doen (voice). Zij willen hun argumenten naar voren kunnen brengen ten overstaan van een luisterende rechter of bezwaarinstantie.
- Zij willen invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de procedure (procescontrole), bijvoorbeeld door bewijs in te brengen en argumenten aan te voeren.
- Zij willen geïnformeerd worden over de procedure en de procedurestappen en over de redenen op grond waarvan de uiteindelijke beslissing is genomen (motivering).
- Zij willen correct en met respect bejegend worden (eerlijkheid, openheid en beleefdheid)⁴⁷.

Het eerste aangrijpingspunt voor regelgeving en beleid ligt voor het algemeen bestuursrecht in de procedurele rechtvaardigheid en niet in de directe beïnvloeding van de uitkomst van de procedure volgens dit onderzoek⁴⁸.

3.1.4 Onderzoek Differentiatie van Werkstromen

De Commissie IJssink (evaluatie Awb III) bepleit een meer gedifferentieerde benadering gelet op het belang dat gehecht moet worden aan de definitieve beslechting van geschillen die zich daarvoor lenen. De derde evaluatie Awb is zodoende een van de aanleidingen geweest voor de Raad van de rechtspraak om door middel van een projectgroep enkele pilots te starten voor het formuleren van kaders zodat onderscheid kan worden gemaakt waarbinnen tot een differentiatie in behandeling van zaken en het formuleren van keuzemogelijkheden voor partijen en de daarbij behorende inrichting van de werkprocessen kan worden gekomen⁴⁹. De pilots, gehouden bij enkele rechtbanken in het kader van het Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht, waren gericht op alternatieve werkwijzen. Hierbij valt te denken aan het op zeer korte termijn zetten van zaken op een comparitiezitting, het vragen van toestemming voor behandeling zonder zitting (zaaksbehandeling ex artikel 8:57 Awb), het plannen op de kortst mogelijke termijn of het plannen van een regiezitting. Vijf alternatieve behandelwijzen zijn geformuleerd en in de sectoren bestuursrecht in het land uitgezet. Vier rechtbanken, Dordrecht, Leeuwarden, Roermond en Utrecht, hebben vier van deze alternatieve behandelwijzen in pilotvorm uitgevoerd voor een periode van ongeveer acht maanden in 2008/2009. Voorafgaan aan de start van de pilots is Marseille verzocht onderzoek te doen naar de bevindingen en uitkomsten van de pilots.

De vergelijking tussen de werkwijzen van de pilots en de reguliere werkwijze levert interessante conclusies op. Zo worden substantieel meer zaken afgedaan door middel van een intrekking als gevolg van de comparitie of regiezitting dan als de zaak op de traditionele wijze op een gewone zitting wordt behandeld. Ook blijken de doorlooptijden te dalen. Daarnaast blijkt uit alle pilots dat

⁴⁷ Laemers e.a., 2007, paragraaf 3.5

⁴⁸ Laemers e.a., 2007, p. 80

⁴⁹ Eindrapport Differentiatie Werkstromen, 2009, p. 5

partijen en medewerkers van de rechtbanken het vroege contact met partijen zeer waarderen. Uit de door de Projectgroep Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht geraadpleegde stukken (van de Commissie Deetman en de Commissie verbetervoorstellen bestuursrecht) komt een zelfde aanbeveling naar voren. Wanneer de pilots onderling worden vergeleken valt op dat het verschil in insteek van de behandeling ter zitting significante verschillen in de afhandeling van zaken oplevert⁵⁰.

De belangrijkste conclusie van het Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht is dat de rechtbanken een vroeg contact met procespartijen moeten realiseren in het werkproces. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de ‘mindset’ van de handelend rechter tijdens het vroege eerste contact met partijen bepalend is voor de (verdere) behandeling van de zaak en daarmee voor de mate waarin tot finale geschilbeslechting kan worden gekomen en de acceptatie van de uitspraak. Uit de pilots ten aanzien van zaaksbehandeling zonder zitting (art. 8:57 Awb) en de gehouden interviews kan in dit kader worden geconcludeerd dat het standaard vragen om toestemming als bedoeld in artikel 8:57 van de Awb in elk geval een goed middel is om achterstanden in te lopen⁵¹.

Aan de hand van het pilotonderzoek zijn enkele aanbevelingen voor de bestuursrechtelijke praktijk gedaan. Selectie van zaakbehandeling aan de hand van bepaalde typeringen (‘differentiatie’) lijkt op basis van de uitkomsten van de pilots weinig effectief. Op de vraag of alle zaaksoorten die de rechtbanken behandelen geschikt zijn om een vroeg eerste contact te realiseren kan worden gezegd dat er geen reden is te veronderstellen dat niet in alle zaken een vroeg eerste contact te realiseren is en dat uit het onderzoeksmateriaal niet de conclusie kan worden getrokken dat er soorten zaken zijn die ongeschikt zijn voor een dergelijke behandeling. Het vroege eerste contact kan worden vormgegeven door middel van een (regie)zitting of een comparitie. Uit de onderzoeksgegevens kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat de ene vorm beter is dan de andere. Wel wordt het eerste contact van wezenlijk belang geacht voor het kunnen bewerkstelligen van intrekkingen, schikkingen of mediation. Het kunnen etiketteren van de regiezitting en de comparitie als ‘anders dan een gewone zitting’ en daarop gerichte communicatie biedt daarvoor een handvat⁵².

3.1.5 Onderzoek Zitten, luisteren en schikken

In *Rechtstreeks*, een uitgave van de Raad voor de rechtspraak wordt door Van der Linden et al aandacht besteed aan comparitie binnen het civiele recht. Getoetst wordt in hoeverre het gedrag van de rechter daadwerkelijk het verloop en de afloop van een zitting bepaald. De analyse in *Rechtstreeks* is voornamelijk gebaseerd op een onderzoek uit 2008 van Van der Linden getiteld ‘Zitten, luisteren en schikken’, waarin de gang van zaken bij comparities na antwoord in Utrecht worden vergeleken met die in ‘s-Hertogenbosch. Uit de analyse blijkt onder meer dat naarmate een rechter minder interrumpeert, maar luistert, partijen meer tijd gunt hun standpunt naar voren te brengen en het besprokene samenvat, partijen de procedure eerder als rechtvaardig beleven⁵³. Uit het onderzoek van Van der Linden blijkt ook dat partijen informatievervalsing van belang vinden. Wat volgens Van der Linden aantoonbaar bijdraagt aan een wenselijk geacht resultaat van een (comparitie)zitting is: het voorstellen van de rechter en de griffier, het van tevoren uitleggen wat er globaal aan de orde komt, het geven van een korte samenvatting van de zaak, het laten uitspreken

⁵⁰ Eindrapport Differentiatie Werkstromen, 2009, p. 22

⁵¹ Eindrapport Differentiatie Werkstromen, 2009, p. 23

⁵² Eindrapport Differentiatie Werkstromen, 2009, p. 23

⁵³ Van der Linden e.a., 2009, p. 43

van personen en het samenvatten van het beweerde en zo tonen goed geluisterd te hebben en te begrijpen wat de spreker wil⁵⁴. Het gedrag van de rechter kan van groot belang zijn voor de uiteindelijke beleving van rechtvaardigheid van de procedure door partijen. Deze procedure kan door personen positief gewaardeerd worden ondanks dat de uitkomst voor hen 'ongunstig' is. Naar het positief waarderen van besluitvormingsprocedures en de daarvoor bepalende omstandigheden is veel empirisch onderzoek gedaan. Het 'geheim' zit daarbij in de manier waarop de procedure verloopt, in de literatuur vaak aangeduid als 'procedural justice'. Procesbeleving, volgens veel onderzoek van belang, is onder te verdelen in drie typen rechtvaardigheidsbeleving die verschillende aspecten van procesbeleving bestrijken. Het gaat om: procedurele rechtvaardigheid (krijgen deelnemers aan de procedure de mogelijkheid om hun verhaal te doen, worden ze gelijk behandeld, is de geschiloplosser onbevooroordeeld en goed voorbereid en vindt er geen schending van ethische en morele normen plaats), interpersoonlijke rechtvaardigheid (worden de deelnemers door de geschiloplosser op een nette en respectvolle manier behandeld) en informatieve rechtvaardigheid (krijgen de deelnemers op een gepaste wijze correcte informatie over de procedure)⁵⁵.

3.1.6 Onderzoek definitieve beslechting van geschillen

Aan de voorgaande beschrijvingen van de verschillende onderzoeken is te zien dat finale geschilbeslechting door de bestuursrechter een onderwerp is waar de laatste jaren veel over is nagedacht en waar veel onderzoek naar is verricht. Marseille en Van der Heide hebben als aanvulling hierop onderzoek gedaan naar het feitelijke en het mogelijke gebruik door de bestuursrechter van de bevoegdheden tot finale beslechting: worden de huidige mogelijkheden tot finale geschilbeslechting door de bestuursrechter optimaal benut? Het onderzoek richt zich op de bevoegdheid van de rechter om een geschil finaal te beslechten: om bij de vernietiging van een besluit de rechtsgevolgen van dat besluit in stand te laten (art. 8:72 lid 3) en de bevoegdheid om de uitspraak in de plaats te stellen van het vernietigde besluit (art. 8:72 lid 4; 'zelf in de zaak voorzien')⁵⁶.

In hun onderzoek hebben Marseille en Van der Heide gekeken naar de inhoud van de uitspraken waarin tot vernietiging werd gekomen. Daarbij werd gebruik gemaakt van bestuursrechtelijke uitspraken die zijn verzameld in het kader van drie in het verleden uitgevoerde onderzoeken. Zij hebben onderzocht met hoeveel gemak of inspanning de bestuursrechter deze bevoegdheden tot finale beslechting zou kunnen opvoeren.⁵⁷ Dit hebben zij gedaan door in die gevallen waarin is volstaan met een vernietiging ('kale' vernietiging) vast te stellen wat de vernietigingsgrond is om vervolgens in te schatten hoeveel inspanning het de rechter zou hebben gekost om tot definitieve geschilbeslechting te komen door zelf in de zaak te voorzien of door de rechtsgevolgen in stand te laten.⁵⁸ Het onderzoek is uitgevoerd in 2007. Vastgesteld is dat bestuursrechters maar weinig op een inhoudsvolle manier gebruik maken van de bevoegdheid. Weliswaar wordt regelmatig zelf in de zaak voorzien, maar in de meerderheid van de gevallen betreft het situaties waarin de bestuursrechter zich ambtshalve uitlaat over procedurele kwesties en dus geen sprake is van een inhoudelijke beoordeling van de bevoegdheidsuitoefening van het bestuur.

⁵⁴ Van der Linden e.a., 2009, p. 40

⁵⁵ Van der Linden e.a., 2009, p. 35

⁵⁶ Marseille & van der Heide, 2008, p.78

⁵⁷ Marseille & van der Heide, 2008, p.85

⁵⁸ Marseille & van der Heide, 2008, p. 86

De rechtbank Utrecht heeft met gebruikmaking van vrijwel dezelfde methode ook onderzoek gedaan naar het (optimaal) gebruik van de bevoegdheden van rechters om een geschil definitief te beslechten. Dit onderzoek is uitgevoerd in 2008. De resultaten van dit onderzoek zijn afgezet tegen de resultaten van het onderzoek van Marseille en Van der Heide. De Utrechtse onderzoekers zijn positief over de kansen die de rechtbank Utrecht aanpakt om geschillen definitief te beslechten. Veel zaken worden definitief beslecht en bij de zaken waar de rechtbank dit niet doet, blijft er slechts een klein aantal zaken over waarin dit wel mogelijk was geweest. Een kanttekening die hierbij te maken is dat maar liefst de helft van de vernietigingen bij de rechtbank Utrecht gebaseerd is op gebreken in de motivering.⁵⁹ De vraag is of niet in meer van deze gevallen toch definitieve geschilbeslechting mogelijk was geweest. Daarnaast mag niet te snel worden aangenomen dat het bestuursorgaan na vernietiging materieel precies hetzelfde besluit zal nemen als het vernietigde besluit. De bestuurlijke lus (die ten tijde van dit onderzoek nog niet was ingevoerd) is een geschikt instrument om dit probleem in sommige gevallen te ondervangen.

3.1.7 Belangrijkste conclusies onderzoeken

Hoewel de hiervoor besproken onderzoeken niet al het gedane onderzoek naar effectieve bestuursrechtspraak omvat, kunnen toch enkele interessante bevindingen worden gedaan ter aanvulling en/of ondersteuning van de waarnemingen die zijn gedaan in het kader van de derde evaluatie van de Awb.

Geconcludeerd kan worden dat alternatieve werkwijzen van zaaksbehandeling resultaten opleveren en dat een vroeg contact met procespartijen zeer wordt gewaardeerd. Tijdens de procedure vinden procesdeelnemers het ook belangrijk dat zij hierbij actief betrokken worden. Procesdeelnemers willen procescontrole en worden geïnformeerd over de procedure, de procedurestappen en de motivering van de uiteindelijke beslissing. Het gedrag van de rechter is van belang bij de uiteindelijke beleving van de procedure door partijen. De definitieve beslechting van geschillen neemt in de hedendaagse bestuursrechtspraak inmiddels een fundamentele plaats in. De bevoegdheden die de bestuursrechter hiervoor ter beschikking staan zoals het in stand laten van de rechtsgevolgen en het zelf in de zaak voorzien, worden desondanks weinig op een inhoudsvolle manier gebruikt. Gesteld wordt ook dat bestuursrechters zouden moeten streven naar verschillende 'standaardbehandeltrajecten' voor verschillende typen geschillen. Voor sommige zaken een uitgebreid vooronderzoek, voor andere zaken zo snel mogelijk behandeling ter zitting. Het vooronderzoek kan per saldo tijdswinst opleveren op bepaalde deelterreinen van het bestuursrecht en bij bepaalde typen besluiten. Selectie van zaakbehandeling aan de hand van bepaalde typeringen ('differentiatie') lijkt op basis van de uitkomsten van de pilots weinig effectief.

⁵⁹ Willemsen e.a., 2010, p. 47

3.2 Elementen Effectieve bestuursrechtspraak

In de Agenda van de Rechtspraak 2011-2014 wordt effectieve rechtspraak omschreven als “Maatschappelijke relevantie en effectiviteit vereisen dat de Rechtspraak zorgt voor de beslechting van geschillen op een wijze die zoveel mogelijk bijdraagt aan de oplossing van onderliggende problemen van partijen en samenleving. Effectiviteit vraagt ook om tijdigheid.”⁶⁰

In de voorgaande beschouwingen van de ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak, de evaluatie van de Awb III en het recente onderzoek is te zien dat veelal dezelfde probleempunten en positieve elementen wat betreft ‘effectieve’ bestuursrechtspraak naar voren komen. In deze paragraaf zal met behulp van aanvullende literatuur worden ingegaan op deze meest essentiële elementen van effectieve bestuursrechtspraak.

3.2.1 Element 1: Tijdigheid:

Een van de hoofdlijnen voor 2011 uit het jaarplan van de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) is tijdigheid van rechtspraak⁶¹. Tijdigheid houdt hier hoofdzakelijk verband met de doorlooptijden van de procedures. Het is van belang dat partijen niet te lang op een uitspraak hoeven te wachten. Bovendien levert tijdige rechtspraak in het financieringssysteem geld op.⁶²

Voor de gerechtshoven en rechtbanken zijn door de Raad kwaliteitsnormen gesteld met betrekking tot de doorlooptijden. De Rechtspraak wil nauw aansluiten bij de behoeften en problemen in de samenleving. Om dit te realiseren dient een oplossing te worden geboden voor de lange duur van procedures. De behandeling van bodemzaken bij de bestuursrechter (vreemdelingenzaken, belastingzaken en reguliere bestuurszaken) is een van de procedures met een relatief lange doorlooptijd die volgens de Raad in 2011 substantieel zal moeten worden bekort. De versnelling bij de reguliere bestuurszaken zal bereikt worden via differentiatie van zaaksbehandeling⁶³. De afgelopen jaren zijn in de bestuursrechtspraak in eerste aanleg en in hoger beroep enkele pilots gehouden gericht op zaaksdifferentiatie en maatwerk. Hierop volgend is het Project Implementatie Regiezittingen uitgezet. Dit project is erop gericht om eind 2011 in alle bestuurszaken in eerste aanleg een vroeg contactmoment (binnen drie maanden) te realiseren. Dit zal moeten resulteren in een aanzienlijke verkorting van de doorlooptijden waarmee ook weer een stap gezet wordt naar finale beslechting van geschillen⁶⁴.

Wat betreft de doorlooptijden kan onderscheid worden gemaakt tussen de doorlooptijd van een geschil en de doorlooptijd van een beroepsprocedure. Per beroepsprocedure wil zeggen het tijdsverloop tussen de indiening van een beroepsschrift en de uitspraak van de rechter. Als deze uitspraak het geschil niet definitief beslecht bestaat er een kans dat een tweede beroepsprocedure noodzakelijk is. De werkelijke doorlooptijd van een geschil kan dus aanzienlijk langer zijn dan de doorlooptijd van een beroepsprocedure.

⁶⁰ Agenda van de Rechtspraak 2011-2014, 2010, p. 8

⁶¹ Jaarplan Rechtspraak 2011, p. 6

⁶² Jue & van Wees, 2010, p. 455

⁶³ Jaarplan Rechtspraak 2011, p. 14

⁶⁴ Jaarplan Rechtspraak 2011, p. 17

3.2.2 Element 2: Feitenvaststelling in beroep

Een rechter dient enerzijds de relevante feiten vast te stellen en anderzijds de relevante rechtsregels te vinden en toe te passen om zich over een geschil uit te kunnen spreken. In de praktijk gaan veel geschillen hoofdzakelijk over de feiten. De bestuursrechter oordeelt in dit geval over feiten die al een keer zijn vastgesteld, namelijk door het bestuur. Als wordt gesproken over feitenvaststelling door de bestuursrechter, wordt bedoeld op het proces waarin de rechter tot een oordeel komt over de vraag of het ter discussie staande besluit van het bestuur op een juiste vaststelling van de feiten is gebaseerd.⁶⁵ Over de taak van de bestuursrechter ten aanzien van de vaststelling van feiten bestaan twee opvattingen. De ‘klassieke’ stroming heeft de opvatting dat de bestuursrechter zijn oordeel zoveel mogelijk moet baseren op de materiële waarheid en daartoe zo nodig actief onderzoek naar de feiten moet doen. De andere opvatting, die heerst, is dat de bestuursrechter slechts moet nagaan of het bestuur bij de feitenvaststelling op correcte wijze heeft gehandeld. In deze visie leidt een feitelijke onjuistheid in het besluit niet noodzakelijkerwijs tot vernietiging van het besluit als het bestuur geen onzorgvuldigheid kan worden verweten.

Zoals in het vorige hoofdstuk al aan bod is gekomen voorziet de wet de bestuursrechter van tal van bevoegdheden om onderzoek te doen naar de feiten. De bestuursrechter kan partijen oproepen om te verschijnen, de mogelijkheid van comparitie (artikelen 8:44 en 8:59), hij kan inlichtingen vorderen voorafgaand aan de zitting (artikel 8:45). De rechter mag getuigen en deskundigen horen (artikelen 8:46-8:48 en 8:60) of een onderzoek ter plaatse doen (artikelen 8:50-8:51). Ook vult hij binnen de grenzen van het geding ambtshalve de rechtsgronden aan en kan hij de feiten aanvullen (artikel 8:69). Sommige van deze bevoegdheden zijn discretionair van aard, de rechter kan de keuze maken (al dan niet op verzoek) gebruik te maken van een van deze bevoegdheden, maar is daartoe niet verplicht. Al met al biedt de Awb de bestuursrechter een grote mate van vrijheid bij de uitvoering van zijn taak om de feitenvaststelling door het bestuur te beoordelen.

De rechter kan op twee manieren actief zijn: hij kan zelf onderzoek naar de feiten doen of partijen actief aansporen om ontbrekende feiten of bewijs aan te voeren. Uit het juridisch onderzoek (bestaande uit analyse van wetgeving, jurisprudentie en literatuur) van de onderzoeksgroep Feitenvaststelling in beroep is geconstateerd dat bij de invoering van de Awb is uitgegaan van een actieve bestuursrechter die materiële waarheidsvinding nastreeft waarbij als normatief uitgangspunt geldt dat het in eerste instantie aan partijen is om hun stellingen met bewijsmiddelen te onderbouwen. De bestuursrechter heeft een grote vrijheid in de keuze om al dan niet gebruik te maken van zijn onderzoeksbevoegdheden⁶⁶.

De wetgever heeft de rechtbank middels artikel 8:44 Awb de mogelijkheid gegeven partijen op te roepen om te worden gehoord voor het geven van inlichtingen. Comparitie is een instrument om in een vroeg stadium van de procedure de wensen van de rechtzoekende aan te horen, uitleg te geven, met partijen te bespreken wat de (on)mogelijkheden van de procedure zijn, (mogelijk) in een vroeg stadium tot bemiddeling te komen en helderheid te scheppen ten aanzien van bestaande geschilpunten. Een comparitie heeft enkele voor- en nadelen ten opzichte van een ‘echte’ zitting. De verwachtingen van partijen zijn anders dan bij een zitting. Onderzocht kan worden of mogelijkheden

⁶⁵ Barkhuysen, e.a., 2007, p.1

⁶⁶ Barkhuysen e.a., 2007, p. 68

tot schikking bestaan, hiervoor wordt wel veel geleverd van de regie van de rechter. Verder is het mogelijk om de comparitie (of regiezitting) in een vroeg stadium van de procedure te houden waardoor het nog mogelijk is met partijen het geschil door te praten en waar partijen te horen kunnen krijgen dat de onderbouwing van hun stellingen nog ondermaats is en zij de gelegenheid krijgen de stellingen alsnog van bewijs te voorzien. De gewone zitting leent zich hier minder goed voor omdat daar de druk om de zaak af te ronden groot is. De comparitie is een onderzoeksinstrument. Dat heeft als voordeel dat de rechter het naar eigen believen kan inzetten. Een nadeel van comparities kan zijn dat het een inbreuk is op het zittingsgericht werken. Ten slotte kan het ook een nadeel zijn dat toestemming van partijen nodig is om buiten zitting uitspraak te doen. Wanneer immers geen toestemming wordt gegeven is een tweede zitting noodzakelijk wat zowel voor partijen als voor de rechtbank extra belastend is. Tot slot speelt het financieringsaspect: als een zaak wordt ingetrokken na een (regie)zitting is de vergoeding gelijk aan die van een uitspraak. Een intrekking na een comparitie is een overige afdoening en 'betaalt' dus minder.⁶⁷

3.2.3 Element 3: Finale geschilbeslechting

Marseille omschrijft het begrip 'geschil' als: *"de onenigheid tussen bestuur en één of meer belanghebbenden over de vraag of een door het bestuur genomen besluit de rechtmatige uitoefening van diens bevoegdheid inhoudt. Onder de 'beslechting' van een geschil wordt door Marseille verstaan: "het geven van een oordeel door de rechter over de rechtmatigheid van het bij hem aangevochten besluit". Wanneer van 'finale' beslechting wordt gesproken is volgens Marseille sprake: "wanneer met de uitspraak van de rechter de rechtsposities van partijen vastliggen en derhalve geen hernieuwde besluitvorming door het bestuur hoeft plaats te vinden"*⁶⁸.

Het streven naar meer finale geschilbeslechting is volgens de Commissie IJssink van groot belang voor de effectiviteit van het bestuursprocesrecht en reeds daarom ook van groot maatschappelijk belang. Bovendien zou een meer op de definitieve besluitvorming gericht bestuursprocesrecht wellicht iets kunnen wegnemen van de nu soms wat negatieve beeldvorming bij de buitenwereld. Finaliteit van bestuursrechtelijke oordeelsvorming: in hoeverre slaagt de bestuursrechter er in om bij de afhandeling van de aan hem voorgelegde beroepszaken het juridische geschil tussen partijen finaal te beslechten?

De wet geeft de bestuursrechter enkele instrumenten en bepalingen om een definitieve beslechting van het geschil te bevorderen. Het gaat hierbij om de volgende bevoegdheden:

- Artikel 6:19 Awb. De regel dat een beroep zich van rechtswege mede richt tegen een intrekking of wijziging van het bestreden besluit hangende beroep. Deze regel draagt bij aan definitieve geschilbeslechting doordat deze ervoor zorgt dat de rechter oordeelt over het meest actuele standpunt van het bestuur.
- Artikel 6:22 Awb. De bevoegdheid om een besluit ondanks vormgebreken in stand te laten als geen der belanghebbenden door het gebrek is benadeeld.

⁶⁷ Eindrapport Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht, 2009, p.24

⁶⁸ Marseille 2004, p. 4.

- Artikel 8:72 lid 3 Awb, in stand laten van rechtsgevolgen. De bevoegdheid van de rechter om de rechtsgevolgen van een vernietigd besluit in stand te laten. (Dit doet zich bijvoorbeeld voor als een besluit is genomen door een ambtenaar die daarvoor geen mandaat had, maar het besluit inhoudelijk rechtmatig is en vaststaat dat het bevoegde orgaan geen ander besluit zou hebben genomen.)
- Artikel 8:72 lid 4 Awb, zelf in de zaak voorzien. De bevoegdheid van de rechter om zelf in de zaak te voorzien. In dat geval treedt de uitspraak van de rechter in plaat van het vernietigde besluit. De rechter neemt als het ware zelf het nieuwe besluit.
- Artikel 8:72 lid 5 Awb. De bevoegdheid van de rechter om het bestuursorgaan op te dragen een nieuw besluit te nemen en daarvoor een termijn te stellen.
- Artikel 8:51 Awb, bestuurlijke lus. De bevoegdheid van de rechter om het bestuursorgaan in de gelegenheid te stellen om door hem geconstateerde gebreken in het bestreden besluit nog hangende de beroepsprocedure te herstellen.
- De bevoegdheid van de rechter om aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van het door het bestuur te nemen nieuwe besluit. Ook als de rechter formeel niet zelf in de zaak voorziet, kan de inhoud van het te nemen besluit vaak gedeeltelijk en soms vrijwel geheel worden afgeleid uit de overwegingen waarop de uitspraak berust⁶⁹.

De mogelijkheden die de Awb biedt zijn in beginsel onbeperkt, ook als er sprake is van beoordelings- en bestuursruimte (beleidsvrijheid) voor het bestuursorgaan of aan de andere kant als juist sprake is van zogeheten gebonden beschikkingen. Finale geschilbeslechting kan zowel in het kader van het (heropende) vooronderzoek als ook tijdens/na het onderzoek ter zitting worden bereikt. Veelal zal de vorm van de finale geschilbeslechting zijn de intrekking van het beroep, maar ook in door uitspraken kan finale geschilbeslechting worden bereikt.⁷⁰ Het geschil wordt in een uitspraak definitief beslecht indien het beroep ongegrond wordt verklaard. Wordt het beroep gegrond verklaard en het besluit vernietigd, dan wordt het geschil definitief beslecht indien de rechter de rechtsverhouding tussen partijen in de uitspraak bepaalt.⁷¹ Als de fase van uitspraken doen wordt gezien dan kan het daarbij gaan om de volgende varianten:

- In stand laten van de rechtsgevolgen (art. 8:72, lid 3)
- Zelf in de zaak voorzien (art. 8:72, lid 4)
- 'Inkokering'
- Bestuurlijke lus (art. 8:51, lid a)

In al deze vormen neemt de rechter regie ten aanzien van een onrechtmatig besluit. De mate waarin dit gebeurt heeft in belangrijke mate te maken met de taakopvatting door de bestuursrechter; is deze terughoudend of 'energiek' en 'creatief'. 'Gebreken' die aan een besluit kunnen kleven zijn: geen toereikende wettelijke grondslag; het ontbreken van een deugdelijke respectievelijk kenbare

⁶⁹ Commissie Evaluatie Awb III, 2007, p. 38

⁷⁰ Strikt genomen zijn ook de uitspraken met het dictum ongegrond of niet-ontvankelijk finale geschilbeslechting, maar daarmee hoeft het conflict niet uit de wereld te zijn.

⁷¹ Jue & van Wees, 2010, p. 455

belangenafweging; een onzorgvuldige voorbereiding en/of onvoldoende motivering of het ontbreken van een deugdelijke motivering.

Het in stand laten van de rechtsgevolgen: Deze variant vergt op zichzelf beschouwd weinig moeite van de bestuursrechter wanneer het gaat om door het bestuur verschaft informatie (bijvoorbeeld in de vorm van aanvulling op de motivering in het verweerschrift). Een andere mogelijkheid om de rechtsgevolgen in stand te laten is door middel van een hersteld bevoegdheidsgebrek⁷².

Zelf in de zaak voorzien: Hierbij kan het gaan om een invulling van de vrije ruimte door het bestuur zelf, zonder dat er een apart besluit wordt genomen. Bij motiveringsgebreken is een actief bieden van de mogelijkheid tot het verduidelijken van het besluit een mogelijkheid tot finale geschilbeslechting. Indien de rechter dit wenst kan met een actieve houding de nodige aanvullende informatie worden verkregen.

Inkokering: Dit derde instrument voor definitieve geschilbeslechting is de mogelijkheid die de rechter heeft om in zijn uitspraak een zeer vergaande mate van duidelijkheid te bieden over wat het bestuursorgaan bij het nieuw te nemen besluit allemaal in acht moet nemen. Deze variant van definitieve geschilbeslechting wordt door Willemsen e.a. aangeduid met de term 'inkokering' van de ruimte die het bestuur heeft bij het opnieuw in de zaak voorzien. De rechter geeft dan een oordeel over de materiële kern van het geschil en laat slechts de praktische en/of technische uitwerking over aan het bestuursorgaan.⁷³

Bestuurlijke lus Hiermee wordt de mogelijkheid bedoeld dat het bestuursorgaan, op aangeven door de rechter dat het bestreden besluit niet zonder gebrek(en) is, een tweede besluit afgeeft dat ziet op dezelfde rechtsbetrekking als het besluit waaraan het gebrek kleefte.⁷⁴ De bestuurlijke lus is bedoeld als een middel om definitieve geschilbeslechting te bevorderen. Dit door het bestuursorgaan de gelegenheid te bieden om gebreken in het bestreden besluit nog tijdens de beroepsprocedure bij de rechter te herstellen of te laten herstellen.

Zoals ook in het onderzoek van Marseille en Van der Heide zichtbaar was, werd ondanks het feit dat de bevoegdheden om de rechtsgevolgen in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien, de bestuursrechter ter beschikking stonden, terughoudend omgegaan met deze bevoegdheden. De laatste jaren is echter een verandering merkbaar. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald in haar uitspraken dat de bestuursrechter tegenwoordig de mogelijkheden van finale geschilbeslechting dient te onderzoeken indien een besluit wordt vernietigd. Het voorheen wel gebruikte uitgangspunt voor het in stand laten van de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit, dat er nog maar één rechtens juiste beslissing mogelijk is, is niet langer een vereiste.⁷⁵ Uit het oogpunt van proceseconomie kan het, bij vernietiging van een besluit wegens een motiveringsgebrek, raadzaam zijn de rechtsgevolgen in stand te laten (indien het bestuursorgaan vasthoudt aan zijn besluit, het besluit alsnog voldoende motiveert en de andere partij zich daarover in voldoende mate heeft kunnen uitlaten).⁷⁶ De Centrale Raad van Beroep heeft bepaald dat het 'kaal' vernietigen van

⁷² Artikel 6:22 Awb.

⁷³ Willemsen e.a., 2010, p. 34

⁷⁴ Eindrapport Differentiatie Werkstromen, 2009, p. 8

⁷⁵ Verburg, 2008, p. 193

⁷⁶ De Afdeling BRvS, 12 augustus 2009, AB2009/368.

een gebrek niet langer de norm is. De bestuursrechter dient bij een (te verwachten) vernietiging van een besluit op kenbare wijze de mogelijkheden tot definitieve geschilbeslechting te onderzoeken.⁷⁷

‘Kale’ vernietiging betreft de gevallen waarin het beroep gegrond is verklaard zonder dat de rechter de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand heeft gelaten of zelf in de zaak heeft voorzien.⁷⁸ Wanneer de bestuursrechter constateert dat het besluit een gebrek bevat, dient hij eerst te beoordelen of er nog andere redenen zijn voor vernietiging van het bestreden besluit.⁷⁹ Vervolgens dient hij te beoordelen of op basis van de beschikbare informatie en standpunten het geschil definitief beslecht kan worden, door na te gaan of hij de rechtsgevolgen van het besluit in stand kan houden, dan wel of hij zelf in de zaak kan voorzien, dan wel aan het bestuursorgaan dwingend kan voorschrijven welk vervangend besluit het moet nemen.⁸⁰ Wanneer deze mogelijkheden redelijkerwijs niet binnen handbereik liggen dient de bestuursrechter na te gaan of een bestuurlijke lus een reële mogelijkheid is, ofwel gebruik te maken van zijn bevoegdheid tot het aanvullen van de feiten.⁸¹ Wanneer het geschil niet definitief kan worden beslecht en onvoldoende aanleiding tot een heldere regie over de feitenvaststelling bestaat, mag de bestuursrechter pas volstaan met een ‘kale’ vernietiging. Hierbij dient dan wel een motivering te worden gegeven waaruit blijkt dat finale geschilbeslechting redelijkerwijs niet mogelijk is.⁸²

Het streven naar de finale beslechting van geschillen door de rechter kan tijd kosten maar ook besparen. Onderzoek kost tijd waardoor de beroepsprocedure waarin het betreffende besluit aan de orde is langer kan gaan duren. Voorbeelden hiervan zijn de extra tijd die het kost wanneer de rechter het bestuur een vraag stelt, een deskundige wordt ingeschakeld of wanneer het vooronderzoek wordt heropend. Anderzijds kan de actieve opstelling van de rechter de totale duur van de periode gedurende welke de besluitvorming door het bestuur ter discussie staat verkorten. Toepassing van de bestuurlijke lus, waar een gebrekkig besluit tijdens het beroep succesvol wordt gerepareerd, is veelal sneller dan het vernietigen van een besluit met als consequentie dat een nieuw besluit genomen dient te worden (waartegen veelal opnieuw bij de rechter beroep wordt ingesteld).

De grootte van de kans dat de bestuursrechter het hem voorgelegde geschil finaal weet te beslechten, wordt volgens Marseille bepaald door de kwaliteit van het bestreden besluit, maar ook door de mate waarin de rechter de speelruimte die hij heeft bij het tot stand brengen van zijn oordeel weet te benutten⁸³. Uit het onderzoek in opdracht van de Commissie IJl sink zijn door de onderzoekers negen factoren onderscheiden die de finale geschilbeslechting kunnen belemmeren. Dit zijn beleidsvrijheid en beoordelingsvrijheid van het bestuur, de benodigde deskundigheid van de rechter, het verschil in toetsingsmoment, het mandaat van de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan, de procedurele en formele belemmeringen, de betrokkenheid van derden, de doorlooptijden, de werklastverdeling tussen rechter en bestuur en het zittingsgericht werken⁸⁴.

⁷⁷ Centrale Raad van Beroep, 3 november 2010, LJN BO4110.

⁷⁸ Marseille & van der Heide, 2008, p. 84

⁷⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 352, nr.6 (MvT)

⁸⁰ De Afdeling BRvS, 9 februari 2011, LJN BP3670.

⁸¹ Centrale Raad van Beroep, 3 november 2010, LJN BO4110.

⁸² Koenraad & Verbeek, 2011, p. 72

⁸³ Marseille 2004, p. 16.

⁸⁴ Commissie Evaluatie Awb III, 2007, p. 43-44

3.2.4 Element 4: Informeren

Informeren is ook een belangrijk onderdeel van effectieve bestuursrechtspraak. De bestuursrechter kan procespartijen van verschillende soorten informatie, op verschillende momenten voorzien. Allereerst kan de bestuursrechter procespartijen op de hoogte stellen van de (voorlopige) analyse die de rechter heeft gemaakt, dat wil zeggen de analyse van de beslispunten in het geschil en wat er nodig is om deze punten te beslissen, voor zover dit nog niet tot partijen is doorgedrongen. Dit geeft procespartijen de gelegenheid zich te concentreren op de relevante punten, hun procespositie desnoods aan te passen en duidelijkheid te verschaffen waar dit nog ontbreekt. Ten tweede kan informatie worden verstrekt over de bewijspositie van procespartijen en over de mogelijke gevolgen van het achterwege laten van bewijslevering. De feitenvaststelling is het enige element van het bestuursrechtelijke geschil waar procespartijen, binnen de beroepsgronden, zelf de uitkomst van de procedure kunnen beïnvloeden. Door bewijs te leveren kunnen procespartijen bepaalde feiten laten vaststellen. Procespartijen kunnen zelf niet altijd goed beoordelen op welk punt bewijs moet worden geleverd en zo ja, door welke partij dit dan gedaan dient te worden. Dit kan aanleiding zijn voor de bestuursrechter om informatie over de bewijspositie te verschaffen. Ten derde kan informatie worden verstrekt over de behandeling ter zitting. Procespartijen kunnen op zitting onzeker zijn en onwetend wat er van hen wordt verwacht. Een deel van die onzekerheid kan worden weggenomen door partijen op de hoogte te brengen welke onderwerpen (en of bijzonderheden) in elk geval op zitting zullen worden behandeld.

Bij het verstrekken van informatie over de gemaakte analyse door de bestuursrechter en over de bewijspositie mag de bestuursrechter alleen in geval van de bestuurlijke lus een bindende tussenbeslissing geven, in andere gevallen dient de bestuursrechter zijn ideeën expliciet als voorlopig aan te merken. Het verstrekken van informatie kan (mondeling) op een comparitie of op een gewone zitting, maar ook gedurende het vooronderzoek. De informatie kan dan schriftelijk worden verstrekt door het sturen van een aparte griffiersbrief tijdens het vooronderzoek dan wel niet in een bijlage bij het opvragen van de verhandeldata bij procespartijen of in een bijlage bij de oproeping/uitnodiging voor de zitting.

3.3 Het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak

In deze paragraaf zal de nieuwe werkwijze van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo, het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak, onderwerp van aandacht zijn. Eerst zal worden stilgestaan bij het ontstaan van het Concept binnen de sector bestuursrecht. Daarna zal het Concept puntsgewijs geanalyseerd worden om, naast de inhoud, inzicht te kunnen geven in de achterliggende beleidsdoelen, de gedachten en veronderstellingen zoals die de ontwerpers van het Concept bij de ontwikkeling voor ogen hebben gestaan. Om tot deze beschrijving te komen zijn gesprekken met de ontwerpers van het Concept gevoerd, te weten R.J. Jue en M.E. van Wees, beiden rechter in de sector bestuursrecht. Daarnaast is gebruik gemaakt van het door hen geschreven artikel over het Concept dat in 2010 is gepubliceerd in *Trema*.

3.3.1 De totstandkoming van het Concept binnen de sector bestuursrecht

Op 19 juli 2010 is met een bijeenkomst van rechters, secretarissen en enkele medewerkers van de griffie het startschot gegeven voor het project Effectieve Bestuursrechtspraak. Voor het project is geen projectplan opgesteld. Wel zijn het doel, de aanpak en uitgangspunten op hoofdlijnen

geformuleerd. Het doel is het aanleren van een nieuwe werkwijze volgens het Concept voor Effectieve Bestuursrechtspraak. Het project Effectieve Bestuursrechtspraak is het vervolg op het project 'Onderzoeken, Informeren en Beslechten', waarin het Concept van Effectieve Bestuursrechtspraak is ontwikkeld. Het project past in de landelijke ontwikkelingen die gaande zijn bij andere rechtbanken en appèlcolleges. Hoewel het project vooral een 'doe-het-zelf-project' is, kende het een projectteam met drie rollen. De rol van denktank, het signaleren van relevante ontwikkelingen en aandachtspunten en het voorbereiden van de besluitvorming over de aanpak. Het projectteam bestond uit enkele rechters, secretarissen, een vertegenwoordiger van de administratie van de sector bestuursrecht en een projectsecretaris. In het voorjaar van 2011 is het projectteam uiteindelijk ontbonden, maar de werkwijze wordt onverminderd voortgezet.

Het project is te typeren als een project van zelfeducatie. Drie rechters, drie secretarissen, de raio van dienst, later uitgebreid met een rechter en secretaris vanuit de vreemdelingenkamer, zijn aan de slag gegaan om zichzelf een actievere aanpak van zaken bij te brengen. Twee buitenleden, een hoogleraar en een advocaat zijn bereid gevonden als klankbord te fungeren. Eerst is er een werkdocument opgesteld. In de instructies nieuwe stijl wordt altijd apart aandacht besteed aan feitenvaststelling, informeren van partijen en definitieve geschilbeslechting. Daarnaast is er geëxperimenteerd met snelle comparities. Tijdens een studiedag, waar ketenpartners en medewerkers van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo aanwezig waren, is de verworven kennis gedeeld⁸⁵.

Het Concept bestaat uit een aantal richtlijnen voor de rechter en secretaris waarvan de gedachte is dat als zij zich daaraan houden, effectief wordt recht gesproken. Deze richtlijnen geven houvast hoe te onderzoeken, hoe partijen te informeren en hoe het geschil te beslechten. Het zou ook een meetlat kunnen zijn waarlangs achteraf gemeten kan worden of daadwerkelijk effectief is rechtgesproken. De centrale boodschap van de derde evaluatie Awb zoals die door de ontwerpers van het Concept is opgevat is eigenlijk: "Rechter word actief en vooral creatief, maak de rechtspraak effectief!"⁸⁶

Aan de hand van ervaringen opgedaan in de projectgroep is het Concept ontwikkeld. De bestuursrechters willen de verschillende partijen informeren over hoe de rechter tegen hun procespositie aankijkt. Zij zullen volgens een vast stramien op onderzoek uitgaan en actief vragen stellen. Zij willen informatie ontlokken, partijen wijzen op hun bewijspositie en dat allemaal tijdig zodat partijen hier nog op kunnen inspelen en zodoende het verloop van de procedure in hun voordeel kunnen keren. Doel hierbij is een eind maken aan het geschil tussen de eisende partij en verweerder, formele vernietigingen wegens motiveringsgebrek of onzorgvuldigheid zijn hierbij niet wenselijk. Het Concept is geformuleerd in de vorm van een beperkt aantal richtlijnen, onder te verdelen in vier onderdelen. Het gaat hierbij om de volgende onderdelen: (zie bijlage 1 voor de volledige tekst van het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak⁸⁷)

⁸⁵ Jue & van Wees, 2010, p. 455

⁸⁶ Jue & van Wees, 2010, p. 454

⁸⁷ Jue & van Wees, 2010, p.455

1. Autonomie van partijen
2. Onderzoeken
3. Informeren
4. Beslechten

Deze richtlijnen wijzen rechter en secretaris de weg hoe te onderzoeken, hoe te informeren en hoe te beslechten. Het Concept fungeert daardoor als een leidraad voor effectieve rechtspraak. De gedachte is dat wanneer aan het geheel van richtlijnen gehouden wordt, men effectief rechtspreekt. Met het concept kan bovendien de buitenwereld worden getoond hoe voortaan recht wordt gesproken. Het Concept schetst in hoofdlijnen een andere werkwijze en behelst een vernieuwde *State of the Art*. Procespartijen weten in beginsel welke richtlijnen de bestuursrechter hanteert. Het Concept dient gezien te worden als een levendige leidraad en geenszins als een rigide voorschrift hoe de rechter zijn werk moet uitvoeren. Het Concept is tot stand gekomen door middel van zelfbinding, een typische beslissing van werkers in het veld. Het Concept gaat over de taakuitoefening van de rechter en zijn daarbij behorende bevoegdheden waarbij de autonomie van de rechter natuurlijk voorop blijft staan. De rechter mag immers niet (inhoudelijk) voorgeschreven worden hoe hij de uitoefening van werkzaamheden moet doen, hierin dient hij zelf de beslissingen te nemen.

De ketenpartners van de rechtbank, procesvertegenwoordigers van verweerders en eisers, is gevraagd aan deze nieuwe werkwijze mee te werken. Zonder de bijdrage van de ketenpartners zal toepassing van de nieuwe werkwijze moeizaam gaan. De nieuwe werkwijze betekent immers niet dat de rechter alle inspanning dient te leveren, de autonomie van partijen blijft voorop staan.

3.3.2 Beleidsdoelen van het Concept

In de volgende subparagrafen vindt een beschrijving van de inhoud en de achterliggende beleidsdoelen van het Concept plaats.

3.3.2.1 Autonomie van partijen

Autonomie van partijen

- 1.1. Eiser en verweerder bepalen de omvang van het geding. Het besluit, inclusief de juridische grondslag ervan, en de beroepsgronden indiceren welke geschilpunten de rechter dient te beslissen.
- 1.2. Behoudens uitzonderingen zijn ambtshalve oordelen van de rechter verboden. De rechter kent het recht en past het toe.
- 1.3. Partijen beschikken over de feiten en brengen in beginsel het bewijs daarvan bij. Zij zijn vrij in het kiezen van hun bewijsmiddelen.
- 1.4. De rechter stelt partijen binnen de omvang van het geding in staat optimaal gebruik te maken van hun procesmogelijkheden.

Het eerste element van het Concept is het onderdeel ‘autonomie van partijen’. In samenhang met de drie andere onderdelen maakt het Concept duidelijk dat er sprake is van een verdeling van verantwoordelijkheden over de procesdeelnemers. Deze verdeling van verantwoordelijkheden staat niet op zichzelf, voor een deel volgt deze verdeling uit de wet. Artikel. 8:69 lid 1 Awb luidt: “De

rechtbank doet uitspraak op de grondslag van het beroepsschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting". Dit artikel vormt samen met art. 8:69 lid 2 Awb: *"De rechtbank vult ambtshalve de rechtsgronden aan"* gedeeltelijk de wettelijke grondslag voor de verdeling van de verantwoordelijkheden. In de punten 1.1 en 1.2 van het Concept is dit terug te vinden. Voor een ander deel laat de wet vrijheid aan de rechter en aan partijen wat betreft deze verdeling van verantwoordelijkheden. Binnen deze discretionaire ruimte dienen keuzes te worden gemaakt. Het Concept maakt deze keuzes. Een van deze keuzes betreft de feitenvaststelling. Zowel partijen als de rechter mogen feiten aannemelijk maken (art. 8:69 lid 3: *"De rechtbank kan ambtshalve de feiten aanvullen"*). Hiertoe hebben zij procesbevoegdheden verkregen. Het oproepen van getuigen bijvoorbeeld kan door de rechtbank worden gedaan (art. 8:46 en 8:60 Awb), maar dit kan ook aan partijen overgelaten worden. De rechtbank Arnhem kiest er bijvoorbeeld voor om zelf getuigen op te roepen naar aanleiding van de uitkomsten van een experiment. De keuze van de ontwerpers van het Concept is duidelijk anders. Het credo is dat het aan de justitiabele is om iets te bewijzen, de rechter stelt hem in de gelegenheid om bewijs aan te brengen. Het ligt volgens de ontwerpers voor de hand de verantwoordelijkheid voor het bewijs bij partijen te leggen. Het is immers 'hun proces' en zij kennen de te bewijzen feiten en de mogelijke bewijsmiddelen (punten 1.3 en 2.3). De rechter streeft op zichzelf naar het vinden van de materiële waarheid (dit is ook terug te vinden in punt 2.4). Hij doet echter het werk van partijen niet per definitie over. Als vuistregel mag de rechter uitgaan van de feiten waar partijen het over eens zijn, tenzij het gaat om ambtshalve te beoordelen feiten, om feiten die zonder meer onaannemelijk zijn of feiten waarbij zware algemene belangen in het geding zijn.

Dit stelsel van keuzes wordt door de ontwerpers aangeduid met het begrip 'autonomie van partijen'. Dit begrip is afkomstig uit het burgerlijk procesrecht, maar krijgt hier een bestuursrechtelijke invulling. In art. 24 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in het civiele recht is het beginsel van autonomie van partijen en lijdelijkheid van de rechter uitdrukkelijk in de wet neergelegd. Artikel 24 Rv luidt: *"De rechter onderzoekt en beslist de zaak op de grondslag van hetgeen partijen aan hun vordering, verzoek of verweer ten gronde hebben gelegd, tenzij uit de wet anders voortvloeit."* Dit artikel bevat met name een opdracht aan de rechter. Volgens de parlementaire geschiedenis bindt het de rechter aan de feitelijke grondslag (ook wel genoemd: de rechtsfeiten) van de vordering, het verzoek of het verweer (of een combinatie van vordering en verweer of verzoek en verweer), zoals door partijen aangevoerd. Deze grondslag moet door partijen zijn gesteld en vormt tevens de grondslag voor het onderzoek en de beslissing van de zaak door de rechter. De rechter mag deze grondslag niet aanvullen met feiten en omstandigheden die de andere partij heeft gesteld in haar verweer of die hem ter comparitie, uit getuigenverhoren of deskundigenberichten nog gebleken zijn, tenzij deze feiten en omstandigheden alsnog aan de vordering of het verweer ten grondslag zijn gelegd⁸⁸. Het staat de rechter niet vrij zijn beslissing te baseren op rechtsgronden of verweren die weliswaar zouden kunnen worden afgeleid uit in het geding gebleken feiten en omstandigheden, maar die door de desbetreffende partij niet aan haar vordering of verweer ten grondslag zijn gelegd. Het grote onderscheid tussen de bestuursrechtelijke invulling en de civielrechtelijke invulling is dat in het civiel recht de lijdelijkheid van de rechter voorop

⁸⁸ Herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg; Memorie van toelichting, Kamerstuk 1999-2000, 26855, nr. 3, Tweede Kamer.

staat, er is zelfs een verbod tot het zelf doen van onderzoek. In het strafrecht is het bijvoorbeeld tegenovergesteld neergelegd, daar bestaat voor de rechter zelfs een plicht tot het zelf doen van onderzoek.

Autonomie betekent niet dat partijen geheel op zichzelf zijn aangewezen. De rechter heeft de opdracht partijen te begeleiden in het proces (punt 1.4). Deze begeleiding in het proces komt verderop in het Concept ook in enkele punten naar voren. De punten 1.1 tot en met 1.4 van het Concept zijn een afspiegeling van de gemaakte keuze van de taakverdeling door de ontwerpers die de grondslag zijn voor het Concept. Partijen dienen duidelijk te weten wat te doen en waaraan te voldoen vandaar dat deze taakverdeling expliciet in het Concept is opgenomen. Standaardjurisprudentie en de Awb maken duidelijk wat te onderzoeken en hoe te beslechten, waaruit volgt dat onderzoeken binnen de omvang van het geding gedaan dient te worden, de taakverdeling volgt hieruit. Voor de volledigheid zijn de meer algemenere uitgangspunten ook in het Concept opgenomen (bijvoorbeeld punt 1.2) omdat het Concept de pretentie heeft het hele proces van geschilbeslechting te omvatten. Op deze manier wordt het proces nog even geschetst in het Concept. Verdere uitwerking van dit proces vindt plaats in de onderdelen 2 en 3 van het Concept. Autonomie van partijen is een duidelijk uitgangspunt dat vervolgens verder in het Concept wordt uitgewerkt. Wanneer hier een andere keuze was gemaakt waren de onderdelen onderzoeken en informeren heel anders ingericht.

Een van de karakteristieke punten van het Concept is punt 1.3 (*Partijen beschikken over de feiten en brengen in beginsel het bewijs daarvan bij. Zij zijn vrij in het kiezen van hun bewijsmiddelen*), dit is een duidelijke keuze en getuigt van de mogelijkheid tot vrije invulling. In de Awb staat niet duidelijk dat een bewijsopdracht wordt gegeven aan partijen en is dit geen vanzelfsprekendheid, in het strafrecht bijvoorbeeld is dat wel duidelijk opgenomen. De rechter beschikt hier over een discretionaire ruimte. Op dit gebied zijn ontwikkelingen in de jurisprudentie gaande. Een interessante uitspraak is gedaan door de Centrale Raad van Beroep op 8 april 2011. In hoger beroep is namens appellant primair betoogd dat de rechtbank heeft nagelaten zelfstandig feitenonderzoek te doen. Betoogd wordt dat de rechtbank ten onrechte geheel is afgegaan op de gegevens aangeleverd door het UWV. Het gaat in het onderhavige geding om de beantwoording van de vraag of de rechtbank met recht het beroep tegen het bestreden besluit, waarbij de arbeidsongeschiktheidsuitkering van appellant ongewijzigd is vastgesteld op 15 tot 25%, ongegrond heeft verklaard. De Raad kan appellant niet volgen in zijn stelling dat uit artikel 8:69 van de Awb volgt dat de rechtbank gehouden was zelfstandig feitenonderzoek te doen. Uitgangspunt van de bestuursrechtelijke procedure is dat partijen zelf de voor beoordeling en beslissing door de rechter relevante feitelijke gegevens aanleveren. Dat de bestuursrechter bevoegd is om ambtshalve de feiten aan te vullen (artikel 8:69, lid 3 Awb) maakt dit niet anders. De rechtbank is niet gehouden zelfstandig feitenonderzoek te doen. Het is primair aan het UWV de medische feiten in het geding te brengen, die de correctheid van het bestreden besluit onderbouwen⁸⁹.

De punten 1.1 en 1.2 zijn voor de volledigheid van het uitgangspunt opgenomen. De punten 1.3 en 1.4 zijn aan te wijzen als evident gemaakte keuzes door de ontwerpers van het Concept. Daarnaast

⁸⁹ LJN: BQ0845, Centrale Raad van Beroep, 08-04-2011, 10/103 WAO

geven deze punten rechtstreeks invulling aan de problematiek uit de derde evaluatie van de Awb; de rechter dient actiever te worden en het dient duidelijk te zijn wat van partijen wordt verwacht.

3.3.2.2 Onderzoeken

B Onderzoeken

- 2.1 De rechter gebruikt in samenwerking met de secretaris het vooronderzoek om zich een beeld te vormen van de geschilpunten en hoe ze te beslissen.**
- 2.2 De rechter vraagt partijen zo nodig om aanvullende informatie. In zaken die zich daartoe lenen gelast hij een comparitie.**
- 2.3 De rechter laat primair partijen feiten stellen en bewijzen. De rechter verdeelt de bewijslast en beargumenteert deze verdeling. Daarbij laat hij ruimte voor tegenbewijs. De rechter kan ook zelf ambtshalve feiten aanvullen.**
- 2.4 De rechter streeft naar het vinden van de materiële waarheid.**
- 2.5 Alleen in bepaalde situaties, zoals bij ambtshalve toetsing, indien zonder hulp van de rechter bewijs niet te leveren is of indien het noodzakelijk is voor een finale geschilbeslechting, zet de rechter de eigen onderzoeksbevoegdheden in.**
- 2.6 De rechter bepaalt en, bij betwisting, beargumenteert welke feiten als vaststaand worden aangemerkt.**

Het tweede element van het Concept, het onderdeel onderzoeken, richt zich voornamelijk op het onderzoek voorafgaand aan de zitting. Het vooronderzoek beslaat de fase waarin de relevante informatie wordt verzameld die nodig is voordat het onderzoek ter zitting kan plaatsvinden. Het gaat hierbij om het gehele onderzoek voorafgaand aan de zitting. Dit is zodoende een breed begrip en hieronder valt bijvoorbeeld ook het verkrijgen van een algemene indruk door de rechter en secretaris. Het vooronderzoek is neergelegd in afdeling 8.2.2 van de Awb. In het vooronderzoek kan een groot aantal processuele tussenbeslissingen worden genomen. Voorbeeld zijn het wel of niet horen van een getuige, de keuze van het wel of niet inschakelen van een deskundige en het wel of niet toestaan van kennisneming van bepaalde stukken. Na het vooronderzoek is de zaak zittingsrijp. Het afsluiten van het vooronderzoek geschiedt in de regel informeel, zonder dat dit uitdrukkelijk aan partijen te worden meegedeeld.

Uit de derde evaluatie van de Awb is al naar voren gekomen dat sprake is van zogenaamde uitholling van het vooronderzoek. De tendens is immers dat door de rechtbanken steeds minder gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheden ten tijde van het vooronderzoek. Genoemde oorzaken waren het zittingsgericht werken en de concentratie van de bestuursrechter op de rechtsbetrekking tussen burger en bestuursorgaan in plaats van op de objectieve kwaliteit van het besluit. Bij de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo bleef het zittingsgericht werken achterwege. De rechter bleef hier de inrichting van de procedure bepalen. Desondanks waren ook hier signalen uit de praktijk waarneembaar waaruit bleek dat niet naar behoren van het vooronderzoek gebruik werd gemaakt; zaken gingen te makkelijk of te snel naar zitting. Deze signalering, tezamen met de kritiek uit de derde evaluatie van de Awb, zijn voor de ontwerpers reden geweest uitvoerig aandacht aan dit onderwerp te besteden in het Concept. Hoewel de sector bestuursrecht in Almelo in haar werkwijze

wel altijd aandacht heeft gehad voor het vooronderzoek is het de bedoeling dat door expliciete opname in het Concept hier nu bewuster gebruik van gemaakt gaat worden.

Het eerste punt (punt 2.1) is voornamelijk een intern gerichte regel gericht aan de rechter en onderstreept het belang van het vooronderzoek. Voorheen maakte de rechter ook wel gebruik van het vooronderzoek in samenwerking met de secretaris om zich een beeld te vormen. In dat opzicht is de opname in het Concept te zien als een bestending van de lijn. De secretaris ontvangt het dossier en schrijft een instructie. Deze instructie wordt door de rechter beoordeeld. Indien deze het eens is met de inhoud van de instructie en de voorgestelde verdere behandeling van de zaak, kan de zaak door naar zitting, anders wordt de zaak besproken met de secretaris. Indien de secretaris onduidelijkheden heeft bespreekt deze het met de rechter.

Het tweede punt (punt 2.2) uit het Concept is een nieuw element en wordt binnen het Concept als belangrijk aangeduid. Voorheen werd ook wel om aanvullende informatie gevraagd maar het is de bedoeling dat dit door toepassing van het Concept meer structureel en meer gestructureerd gaat gebeuren. De ontwerpers van het Concept constateerden dat partijen vaak niet weten wat van hen wordt verlangd. Hoewel dit op zitting wel door de rechter achterhaald werd, is het beter partijen hier van te voren op te wijzen. Het gaat vaak om aanvullende informatie met betrekking tot de bewijsvoering. In een zaak wordt bijvoorbeeld een gegeven door een partij aangevoerd, maar waar blijkt dit wezenlijk uit? Een partij dient dan vaak nog aanvullende informatie te verschaffen om dit aan te tonen. Het opvragen van aanvullende informatie en stukken dient volgens de ontwerpers vaker en uitgebreider te gaan gebeuren. De rechter dient immers te beschikken over voldoende informatie om het proces te kunnen sturen. Wanneer de rechter over voldoende informatie beschikt, weet deze precies waar welk bewijs (nog) noodzakelijk is. Hierover kan hij partijen vervolgens informeren wat de finale geschilbeslechting ten goede komt. Het vragen om aanvullende informatie is gericht op de punten die men met het Concept wil bereiken (het begeleiden van partijen en het doen van aanvullend onderzoek). Voorbeelden van het vragen om aanvullende informatie zijn een medische onderbouwing bij WAO- of WIA-zaken of aanvullende informatie in WAO/WIA-schattingszaken. Hierom wordt in de regel schriftelijk verzocht, vaak in de vorm van een griffiersbrief.

In punt 2.2 is ook de mogelijkheid tot het gelasten van een comparitie opgenomen. Hoewel het gelasten van een comparitie in de praktijk niet tot nauwelijks gebeurt hebben de ontwerpers toch de keuze gemaakt deze mogelijkheid in het Concept op te nemen. De beweegreden hiervoor is dat het landelijk naar voren is gebracht als mogelijkheid. De oorzaak dat comparities niet vaak worden gelast, is dat men het vaak schriftelijk al wel af kan handelen. In verhouding is het gelasten van een comparitie een zwaar middel dat bijbehorende kosten met zich meebrengt. Het schriftelijk verzoeken om aanvullende informatie is goedkoper en werkt in veel gevallen beter doordat partijen rustig kunnen nadenken. Wanneer veel gecompliceerde aangelegenheden te bespreken zijn of een complexe situatie besproken dient te worden kan het zinvol zijn dit in een comparitiezitting te houden.

Het begeleiden van partijen in het proces doet de rechter onder andere door de bewijslast te verdelen (punt 2.3). De autonomie van partijen komt ook weer terug in dit punt. De eerste zin van dit derde punt (*de rechter laat primair partijen feiten stellen en bewijzen*) is een duidelijke keuze gemaakt door de ontwerpers ten aanzien van de feitenvaststelling en bewijslast binnen het Concept,

deze wordt aan partijen overgelaten. De tweede zin van punt 2.3 (*de rechter verdeelt de bewijslast en beargumenteert deze verdeling*) is nieuw en in die zin ook een keuze. De rechter maakt de keuze welk bewijs nog nodig is, wie het moet leveren en waarom. Deze actieve houding en het tijdig expliciet maken is het nieuwe element, voorafgaand aan het Concept gebeurde dit vaak pas in de uitspraak. De derde evaluatie van de Awb en de eigen praktijkbevindingen van de ontwerpers van het Concept (die gelijk waren aan wat in de evaluatie Awb III werd geconstateerd) waren aanleiding tot het maken van deze keuze. Dat de rechter hierbij ruimte moet laten voor tegenbewijs (vierde zin van punt 2.3) is een aandachtspunt. Partijen moeten toch nog de gelegenheid krijgen tot het leveren van tegenbewijs, er moet niet vanuit worden gegaan dat alle feiten immers al vast staan. Voor de volledigheid om het Concept compleet te maken is ook in het Concept opgenomen dat de rechter zelf ook ambtshalve feiten kan aanvullen (punt 2.3 vierde zin). Soms zijn er namelijk situaties dat de rechter dit zelf wil doen, over deze vrijheid beschikt de rechter. In de praktijk gebeurt het ambtshalve aanvullen weinig, dit blijkt niet vaak nodig te zijn.

Punt 2.4 is ook een bepaling die opgenomen is om het Concept compleet te maken en komt uit de Memorie van Toelichting van de Awb. In de MvT Awb II is de bestuursrechter de plicht opgelegd zoveel mogelijk op zoek te gaan naar de materiële waarheid⁹⁰. Hierbij past een intensief vooronderzoek. Daarnaast is volgens deze Memorie van Toelichting de bestuursrechter “binnen de grenzen van de omvang van het geschil dominus litis” en “wordt het verloop van de procedure niet bepaald door partijen, maar door de rechter”⁹¹. Bij deze uitgangspunten zou ook een gedegen vooronderzoek passen. Zodoende sluit het streven naar het vinden van de materiële waarheid aan bij de punten van het Concept. Tevens zijn de geloofwaardigheid van de bestuursrechtspraak en het algemeen belang verbonden met het streven naar het vinden van de materiële waarheid. De rechter beslist bijvoorbeeld op grond van feiten waar partijen het over eens zijn. Maar indien sprake is van een algemeen belang mogen partijen hier niet zelf mee aan de haal gaan. De rechter behoudt de bevoegdheid tot het zelf vaststellen van de feiten ook al zeggen partijen er niks over. Punt 2.4 schrijft eigenlijk voor hoe punt 2.3 uitgevoerd dient te worden. Punt 2.3 is een operationeel beginsel, partijen zijn in principe verantwoordelijk tenzij de rechter gerede twijfel heeft of ingrijpen door de rechter relevant is. Punt 2.4 is meer systematisch en empirisch, geconstateerd is dat het streven naar het vinden van de materiële waarheid te weinig gebeurde in de praktijk.

Punt 2.5 is een vervolg op de twee voorgaande punten uit het Concept en schept een duidelijke taakverdeling. Als nader feitenonderzoek nodig is, zijn er verder gevallen waarin de verantwoordelijk voor de feitenvaststelling geheel of gedeeltelijk van partijen naar de rechter verschuift. De rechter zal dan gebruikmaken van zijn eigen onderzoeksbevoegdheden. Dat kan het geval zijn als het gaat om ambtshalve te beoordelen punten, als de medewerking van de wederpartij dan wel van derden moet worden afgedwongen of als het nodig is voor finale geschilbeslechting (punt 2.5). In principe ligt de verantwoordelijkheid bij partijen maar dit is niet in alle omstandigheden vol te houden, zodoende dat door middel van dit punt aanwijzing wordt gegeven onder welke omstandigheden van dit uitgangspunt afgeweken kan worden. In uitzonderingsgevallen kan actieve voorlichting een onvoldoende vorm van ongelijkheidscompensatie zijn, voornamelijk bij onverwijtbaar apert onvermogen van een partij om zelf het proces te voeren. Dan kan er reden zijn voor de rechter om

⁹⁰ MvT, PG Awb II, p. 175

⁹¹ MvT, PG Awb II, p. 439

zelf onderzoek te doen⁹². Hoewel het inzetten van de eigen onderzoeksbevoegdheden door de rechter voor de invoering van het Concept weinig werd gedaan (ging dan om ontvankelijkheid, een ambtshalve kwestie) is dit niet de reden geweest om dit punt in het Concept op te nemen. Het compleet maken van het Concept en het brengen van duidelijkheid waren hiertoe de aanleiding. Achterliggende bedoeling is dat de rechter bewuster bezig gaat met het informeren van partijen over hun bewijslast.

Het laatste punt binnen het onderdeel onderzoeken in het Concept is dat de rechter bepaalt en, bij betwisting, beargumenteert welke feiten als vaststaand worden aangemerkt (punt 2.6). Dit punt volgt uit de wet en is wederom opgenomen om het Concept compleet te maken. Voorheen werd dit ook wel door de rechter gedaan, maar dit gebeurde niet consequent. Geconstateerd werd door de ontwerpers dat hierdoor onduidelijkheid en verwarring in de praktijk bestond. Het is de bedoeling dat hier met de invoering van het Concept bewuster mee om wordt gegaan. Het dient naar boven te brengen welke vaststaande feiten er zijn en welke nog dienen te worden vastgesteld. De helderheid die dit punt moet brengen is tweeledig; duidelijkheid voor zowel partijen maar ook voor de rechter.

3.3.2.3 Informeren

C Informeren

3.1 De rechter licht, als het nodig is, partijen voor over hoe hij hun procespositie ziet. De procespositie van partijen betreft zowel de feiten en het bewijs ervan als het recht. De rechter bepaalt hoe partijen worden geïnformeerd. Informatie wordt tijdig verstrekt, eventueel bij een comparitie.

3.2 De rechter draagt er zorg voor dat partijen weten welke bijzonderheden ter zitting aan de orde komen. Hij voorkomt dat partijen worden verrast.

Het derde element van het Concept is het onderdeel informeren. Dit onderdeel (punten 3.1 en 3.2) kan gezien worden als de harde kern van het Concept en komt voort uit punt 1.4 en onderdeel 2 van het Concept. Hoewel onderdeel 2 (onderzoeken) met name over het feitenonderzoek gaat, handelt onderdeel 3 (informeren) niet alleen over het feitenonderzoek maar ook over het recht. Het begeleiden van partijen in het proces wordt hier door de rechter gedaan door partijen te informeren over hun procespositie (punt 3.1). In punt 2.3 wat betreft de verdeling van de bewijslast en het vaststellen van de feiten is het informeren over de bewijslast en het geven van een bewijsopdracht een vorm van informeren.

Het informeren van partijen over hun procespositie en wat ter zitting komt is duidelijk nieuw. Deze actievere houding die de rechter zich dient aan te meten is een nieuwe houding. Het informeren gebeurt per brief (griffiersbrief) of eventueel telefonisch (voorlopige voorziening) of op zitting. Het doen van een tussenuitspraak gebeurt alleen in specifieke gevallen. Het houden van een comparitezitting of een regiezitting wordt zoals eerder al naar voren kwam in de praktijk weinig gedaan. Doel van het informeren is het voorkomen van verwarring en verrassing bij partijen, dat is een duidelijk verschil in werkwijze met voorheen. Voor ontwikkeling van het Concept gebeurde dit

⁹² Jue & van Wees, 2010, p. 456

informereren sporadisch. Voorbeeld van het informeren is dat in een zaak waar een bepaald punt in geschil is door de rechter wordt aangegeven op welke punten een partij zijn standpunt nog kan onderbouwen, maar ook hoe het juridisch in elkaar steekt. Het scheppen van duidelijkheid staat voorop, partijen mogen niet verrast worden. Wanneer partijen verrast worden en er veel onduidelijkheid bestaat is het voor de rechter niet mogelijk om tot een goede uitspraak te komen. Het voorkomen van het overvallen van partijen op zitting en het beter voorbereiden van partijen op de zitting draagt er zorg voor dat de rechter een betere uitspraak kan schrijven. Ontwerpers constateerden in de praktijk dat het vaak gebeurde dat als de rechter op zitting een vraag stelde aan een partij, deze aangaf daarmee verrast te zijn en zodoende graag van te voren op de hoogte te zijn geweest van het bestaan van deze vraag. Dit probleem werd ook door de onderzoekers in de derde evaluatie van de Awb geconstateerd. Er was behoefte aan het verschaffen van meer informatie. Punt 3.2 in het Concept hangt sterk samen met punt 3.1 en hebben een gelijk achterliggend beleidsdoel. Deze punten uit het Concept kunnen gezien worden als expliciete 'checks', rechter zorg ervoor dat je dit doet!

3.3.2.4 Beslechten

D Beslechten

- 4.1 Het doel van de procedure bij de bestuursrechter is om aan het geschil tussen partijen definitief een eind te maken.
- 4.2 Zo mogelijk beproeft de rechter een minnelijke regeling of verwijst hij partijen, zo zij dit wensen, naar mediation. Buiten een uitspraak wordt een geschil ook definitief beslecht door intrekking van het beroep.
- 4.3 Het geschil wordt in een uitspraak definitief beslecht indien het beroep ongegrond wordt verklaard. Wordt het beroep gegrond verklaard en het besluit vernietigd, dan wordt het geschil definitief beslecht indien de rechter de rechtsverhouding tussen partijen in de uitspraak bepaalt, hetzij door de rechtsgevolgen in stand te laten, hetzij door zelf in de zaak te voorzien.
- 4.4 In beginsel krijgt iedere partij op een geschilpunt één kans zijn standpunt nader te onderbouwen, inclusief het leveren van bewijs. De rechter stelt, al dan niet in een tussenuitspraak, verweerder éénmaal in de gelegenheid gebreken aan het besluit, zowel formele als materiële, te herstellen, indien nodig door het nemen van een nieuw besluit. Daarna beslist de rechter zo mogelijk over het geschilpunt.
- 4.5 Uit de uitspraak dient zoveel mogelijk te blijken hoe de rechtsverhouding tussen partijen luidt of dient te luiden. Zo nodig gaat de rechter met partijen na hoe die rechtsverhouding na vernietiging luidt of dient te luiden. Dit kan op een comparitie. De rechter beslist eventuele nieuwe door partijen opgeworpen geschilpunten.
- 4.6 Als definitieve geschilbeslechting niet mogelijk is, laat de rechter zich in zijn uitspraak uit over alle geschilpunten.
- 4.7 De rechter doet uitspraak binnen negen maanden na ontvangst van het beroepschrift. Zijn er bijzonderheden, dan wordt de termijn verlengd met drie maanden.

Het vierde en laatste element van het Concept is het onderdeel beslechten. Het eerste punt van dit onderdeel (punt 4.1: *het doel van de procedure bij de bestuursrechter is om aan het geschil tussen partijen definitief een eind te maken*) geeft aan dat er sprake is van een gesignaleerd gebrek. Middels dit punt is geformuleerd dat dit gebrek verholpen dient te worden. De hierop volgende punten in het Concept zijn een uitwerking van hoe dit gedaan dient te worden. De definitie van definitieve

geschilbeslechting in deze context is dat na beslechting duidelijk is hoe het met de rechtspositie van eiser gesteld is, deze dient vast te staan (wel of geen recht op een uitkering bijvoorbeeld). Het uitgangspunt om aan het geschil tussen partijen definitief een eind te maken is een duidelijke breuk met het verleden. De rechtspositie van de eiser staat centraal waarbij in de einduitspraak duidelijk aangegeven dient te worden waarop eiser wel of geen recht heeft. Geconstateerd werd door ontwerpers dat voor de invoering van het Concept de tussenuitspraak veelal de einduitspraak werd, deze waren gelijk. Einduitspraken kunnen aandacht hebben voor de materiële of formele situatie van een geschil. Het Concept zou moeten bewerkstelligen dat de rechter in de einduitspraak aandacht heeft voor de materiële kant van een geschil in plaats van puur voor de formele kant van een geschil. Aan formele vernietiging hebben procespartijen immers niets, daarom wordt geprobeerd materieel een eind aan het geschil te maken. Een nadeel hiervan kan zijn dat de procedure langer gaat duren, maar het is de bedoeling dat na deze beslechting niet nog eens naar de rechter gegaan hoeft te worden met de betreffende kwestie. Voorheen gebeurde het dat bepaalde zaken telkens bij de rechter terug kwamen. Dit werd door de ontwerpers geconstateerd en kwam ook naar voren in de derde evaluatie van de Awb en was zodoende aanleiding om aandacht te besteden aan het belang van finale geschilbeslechting.

Het tweede punt van het onderdeel beslechten is dat de rechter dient te beproeven of een minnelijke regeling of mediation zinvol is en het gegeven dat een uitspraak ook definitief beslecht wordt door intrekking van het beroep (punt 4.2). De keuze van de ontwerpers om de minnelijke regeling en mediation in het Concept op te nemen is dat deze mogelijkheden ook onder de aandacht gebracht dienen te worden. De inzet van deze middelen gebeurt weinig, wellicht dien dit vaker gedaan te worden. De boodschap is: rechter heb hier aandacht voor. Een andere reden voor opname in het Concept is voor de volledigheid van het Concept, het is immers een mogelijkheid. Veel punten in het Concept gaan over definitieve geschilbeslechting, dit is ook een vorm van definitieve geschilbeslechting en dient voor de volledigheid van het Concept zodoende ook opgenomen te worden. De ontwerpers constateerden vooraf in de praktijk wel dat de meeste zaken die voorbijkomen zich niet lenen voor een minnelijke regeling of mediation. Heel soms ziet men aankomen dat bemiddeling mogelijk is en dan wordt dit wel door de rechter gedaan. In de praktijk blijkt dat hiervoor vaak niet veel mogelijkheden bestaan, maar het kan voorkomen dat partijen hiermee meer geholpen zijn dan met een uitspraak zoals bij voorlopige voorzieningen of ruimtelijke ordeningzaken. In bepaalde andere zaken is dit niet het geval, denk bijvoorbeeld aan Sociale Zekerheidszaken, dan zijn partijen meer gebaat bij een rechterlijke uitspraak. Binnen de bestuursrechtspraak in Nederland bestaat een stroming die pleit voor meer gebruik van deze instrumenten.

Punt 4.3 in het Concept is ook weer een definitiekwestie en geeft het ideaalplaatje, de modaliteiten aan. Het is een technische verklaring van definitieve geschilbeslechting en derhalve door de ontwerpers in het Concept opgenomen. Door de ontwerpers wordt al aangegeven dat het in de praktijk meestal niet zover komt dat door de rechter zelf in de zaak wordt voorzien. Wel gebeurt het vaak dat men daar dichtbij is wat een lastig gebied is, de rechter wil niet snel op de stoel van het bestuur plaatsnemen. De rechter is bijvoorbeeld niet bevoegd tot het uitdelen van vergunningen en zal pas zelf in zo'n zaak voorzien bij hoge uitzondering als verweerder bijvoorbeeld aangeeft een fout te hebben gemaakt. Het staat de ontwerpers van het Concept voor ogen zoveel mogelijk kale vernietigingen te voorkomen.

Het volgende punt (punt 4.4) in het Concept is weer een duidelijke keuze van de ontwerpers en zeer belangrijk binnen het Concept. Dit punt wordt ook wel de bestuurlijke lus genoemd. Geconstateerd werd door de ontwerpers en in de derde evaluatie van de Awb dat het vaak voorkwam dat een geschil telkens heen en weer ging tussen bestuursrechter en bestuursorgaan. De eenmalige mogelijkheid die gegeven is tot het herstellen van een gebrek dient bij te dragen aan de finale beslechting van geschillen en ligt in de lijn met het vinden van de materiële waarheid. Voorheen gebeurde het dan een geschil ten einde was, maar niet finaal was beslecht. De keuze is gemaakt voor het één kans beleid, wanneer een bestuursorgaan elke keer weer de mogelijkheid zou krijgen tot het herstellen van zijn fouten zou dit vaak in het voordeel van het bestuursorgaan zijn. Het uitgangspunt is dat wanneer het bestuursorgaan zijn kans heeft verspeeld, de rechter in de zaak voorziet. In de praktijk zal dit lastiger zijn door het mogelijke gebrek aan expertise en gegevens of speelt het algemeen belang mee en kan de eisende partij om die reden niet zondermeer in het gelijk worden gesteld.

De Awb verschaft de rechter de bevoegdheid van de bestuurlijk lus, de boodschap in het Concept is: rechter maak hier gebruik van! Een tussenuitspraak is hier een geschikt middel voor. Een gebrek is door de rechter geconstateerd, maar er is mogelijkheid tot herstel. Wanneer dit wordt nagelaten beslist de rechtbank het volgende. De invoering van het Concept zou er bijvoorbeeld voor moeten zorgen dat in geval van een motiveringsgebrek van verweerder een tussenuitspraak wordt gedaan waarin wordt aangegeven dat verweerder met een betere motivering moet komen, hierna volgt dan de einduitspraak. Voor het bestaan van de bestuurlijke lus werd gebruik gemaakt van de informele bestuurlijke lus, dit gebeurt tegenwoordig ook nog soms. Verweerder wordt dan voor de zitting geïnformeerd over herstelmogelijkheden, maar hier ontbreekt het aan een stok achter de deur. De formele bestuurlijke lus biedt dit wel, wanneer verweerder zijn mogelijkheid verbruikt heeft, dan is duidelijk hoe de rechtbank gaat beslissen. Het informeren (de informele bestuurlijke lus) wordt desondanks nog vaak toegepast. Reden voor toepassing van de informele variant is dat de formele bestuurlijke lus meer tijd kost en de informele bestuurlijke lus vaak al toereikend is.

Punt 4.5 staat in verbinding met punt 4.1 en is ook een essentieel onderdeel van het Concept. Gedeeltelijk is hier weer sprake van een definitiekwestie voor de afronding en volledigheid van het Concept. Het andere element is de actieve houding, het overleg met partijen er toe gekomen is. Het nieuwe element is hier dat de rechtsverhouding duidelijk dient te zijn. Hoe de rechtsverhouding luidt of dient te luiden was voorheen niet altijd duidelijk. Zeker in het geval van een formele vernietiging op grond van een onzorgvuldig motiveringsgebrek. Dat de rechter eventuele nieuwe door partijen opgeworpen geschilpunten beslecht is ook in het belang van finale geschilbeslechting en hangt samen met het verdedigingsbeginsel⁹³ (het beginsel van hoor en wederhoor). Het lijkt hierdoor dat het geschil groter wordt gemaakt, maar het alternatief is een lange procedure. Vernietiging door de rechter, dan komt het weer terug bij het bestuursorgaan, het bestuursorgaan denkt na en beslist opnieuw, bezwaar en beroep worden weer ingesteld en het komt weer bij de rechter terecht.

De opdracht om partijen te begeleiden in het proces komt in dit onderdeel tot uiting in de mogelijkheid partijen in de gelegenheid te stellen hun standpunt nader te onderbouwen of gebreken

⁹³ Dit beginsel is gecodificeerd in het burgerlijk procesrecht (zie art. 19 Rv). Zie hierover *Kamerstukken II 1999-2000*, 26 855, nr. 3, o, 49-51.

te herstellen (punt 4.4) en zo nodig met partijen na te gaan hoe het na een eventuele vernietiging verder moet (punt 4.5). Het is een keuze van de ontwerpers de rechter medeverantwoordelijk te maken voor de tijdige en finale beslechting van de hem voorgelegde geschillen. De rechter zal voor finale beslechting vaak de medewerking van partijen nodig hebben (punten 4.4 en 4.5). Wanneer daarentegen het belang van de wederpartij of een algemeen belang zwaarder weegt dan een partijbelang, zal hij desnoods tegen de zin van een of meer partijen definitief de knoop moeten doorhakken. Het is een algemeen en (meestal) ook een partijbelang dat dit snel gebeurt. Dit wordt op twee manieren door het Concept gestimuleerd. Ten eerste door het geven van een richtlijn voor de termijn waarbinnen het proces wordt afgerond (punt 4.7). dat is in beginsel negen maanden, tenzij er bijvoorbeeld nader feitenonderzoek is geweest of een tussenvonnis is gewezen. Ten tweede krijgen partijen bij voorkeur maximaal een kans om bewijs te leveren of gebreken te herstellen (punt 4.4)⁹⁴. Het leggen van de verantwoordelijkheid van definitieve geschilbeslechting bij de rechter heeft ook een proceseconomisch element in zich en betekent dat het proces afgelopen moet zijn.

3.4 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft inzicht gegeven in (het begrip) effectieve bestuursrechtspraak. Eerst is wat recent onderzoek naar effectieve bestuursrechtspraak besproken. Daarna is aandacht besteed aan de elementen van effectieve bestuursrechtspraak. Tot slot is het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak uitvoerig besproken. Hiermee is antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: *Wat wordt verstaan onder 'effectieve bestuursrechtspraak' en hoe ziet het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo eruit?*

Samenvattend kan worden gesteld dat de meest essentiële elementen van effectieve bestuursrechtspraak die naar voren zijn gekomen in de onderzoeken en de literatuur, terug te vinden zijn in het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo.

⁹⁴ Jue & van Wees, 2010, p. 456

Hoofdstuk 4 Conceptualisering & operationalisering

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij effectieve bestuursrechtspraak en zijn de achterliggende beleidsdoelen, de achterliggende gedachten en veronderstellingen van het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak uitgelegd waarmee antwoord is gegeven op de eerste onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan hoe de overige onderzoeksvragen beantwoord kunnen gaan worden, om zo in een later stadium tot de uiteindelijke beantwoording van de centrale probleemstelling te kunnen komen. Onderwerpen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn opeenvolgend de variabelen binnen dit onderzoek, de conceptualisering, de doelbereiking van het Concept en de uiteindelijke operationalisering. In het volgende hoofdstuk zal tekst en uitleg worden gegeven over de onderzoeksmethodologie.

4.1 De variabelen

Een variabele is een logische groepering van attributen, ook wel karakteristieken genoemd die gezamenlijk de variabele vormen⁹⁵. De onafhankelijke variabele is een variabele waarvan de waarde van te voren reeds is vastgesteld en als gegeven wordt aangenomen, die een andere variabele veroorzaakt of beïnvloedt. Verondersteld wordt dat de afhankelijke variabele veroorzaakt of beïnvloedt wordt door een andere variabele⁹⁶. Centraal in dit onderzoek staan de toepassing van en de daarmee samenhangende tevredenheid over het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak. Het gaat hier om het Concept (en de achtergronden daarvan) als onafhankelijke variabele en om de Effectieve Bestuursrechtspraak (zoals bedoeld met het Concept) als afhankelijke variabele. Hierbij staat de vraag centraal of de afhankelijke variabele (Effectieve Bestuursrechtspraak) volgt op de onafhankelijke variabele (het Concept) en of de afhankelijke variabele het beoogde effect sorteert en zo heeft bijgedragen aan de praxis. Uitgaand van het Concept kan verondersteld worden dat de mate van toepassing en de mate van tevredenheid bepalende factoren (determinanten) zijn voor de effectiviteit van het Concept (zodat de doelen daarvan worden bereikt).

4.2 Conceptualisering

Conceptualisering is het proces waarin gespecificeerd wordt wat bij gebruikmaking met een bepaalde term wordt bedoeld. Dit proces omvat de beschrijving van de indicatoren die gebruikt gaan worden om het begrip te meten en de beschrijving van de dimensies⁹⁷. Een indicator is het teken van aanwezigheid of afwezigheid van het begrip dat bestudeerd wordt, het is een observatie die beschouwd wordt als een reflectie van een variabele die onderwerp van studie is. Een dimensie is

⁹⁵ Babbie, 2004, p. 17

⁹⁶ Babbie, 2004, p. 20

⁹⁷ Babbie, 2004, p. 122

een specifiek aspect van een begrip⁹⁸. In dit onderzoek kunnen twee dimensies worden onderscheiden: de dimensie toepassing en de dimensie tevredenheid.

4.2.1 Dimensie 1: Toepassing van het Concept

Het achterliggende te meten doel voor deze dimensie is het vaststellen of het Concept conform wordt toegepast. Hoe worden de onderdelen van het Concept in de praktijk ten uitvoer gebracht? De toepassing van het Concept behelst volgens de richtlijnen van het Concept finaal beslechten, actief informeren en actief onderzoeken. Vragen die hier ontstaan zijn: Hoe worden in de praktijk de feiten vastgesteld, hoe worden partijen geïnformeerd en hoe vindt definitieve geschilbeslechting plaats? Gebeurt dit overeenkomstig het bepaalde in het Concept? En in geval van afwijking hiervan, wat zijn daarvoor de redenen? En is dit een verandering in de werkwijze ten opzichte van de werkwijze van voor invoering van het Concept? De nadruk ligt hierbij voornamelijk op de te beantwoorden vraag of het Concept wordt nageleefd door de medewerkers van de sector bestuursrecht.

Per onderdeel van het Concept zal voor de meest essentiële richtlijnen (niet alle richtlijnen kunnen immers in dit onderzoek worden onderzocht) worden nagegaan of het Concept wordt nageleefd en hoe dit wordt gedaan. Voor deze richtlijnen van het Concept worden indicatoren geformuleerd. De indicatoren zijn afgeleid van de onderdelen van het Concept en geven inzicht in de toepassing van het Concept en de tevredenheid over het Concept. In de volgende paragraaf zal de beschrijving van de indicatoren gezamenlijk tot uitvoering worden gebracht met de beschrijving hoe deze gemeten gaan worden, de operationalisering. In het proces van operationalisering vindt omzetting naar concrete vragen plaats. Tenslotte zal worden vastgesteld welke onderzoeksmethode (interview, vragenlijst of dossieronderzoek) geschikt is voor de beantwoording van deze betreffende vragen.

4.2.2 Dimensie 2: Tevredenheid over het Concept

Het achterliggende te meten doel voor deze dimensie is het vaststellen van de bekendheid van procespartijen met het Concept en het vaststellen van de tevredenheid van de betrokkenen ten aanzien van (werken met) het Concept. Zijn procespartijen überhaupt bekend met het Concept en zijn ze tevreden over de toepassing van het Concept. Hiertoe kunnen binnen dit onderzoek drie groepen worden onderscheiden die elk hun eigen plaats innemen binnen het proces van de beroepsprocedure:

- De medewerkers van de sector bestuursrecht (van de rechtbank Almelo; rechters en secretarissen, de medewerkers van de griffie en de administratieve medewerkers worden buiten beschouwing gelaten) (groep X)
- De professionele partners (verweerders en gemachtigden van rechtzoekenden⁹⁹) (groep Y)
- De justitiabelen (rechtzoekenden) (groep Z)

Tevredenheid heeft voor degenen die bij een beroepsprocedure betrokken zijn, een verschillende inhoud. Het is om die reden van belang om onderscheid aan te brengen tussen de hierboven onderscheiden drie groepen. Beoordeling van deze dimensie zal door de groepen gebeuren vanuit hun eigen perspectief. De medewerkers van de sector bestuursrecht zullen bij de beoordeling van de

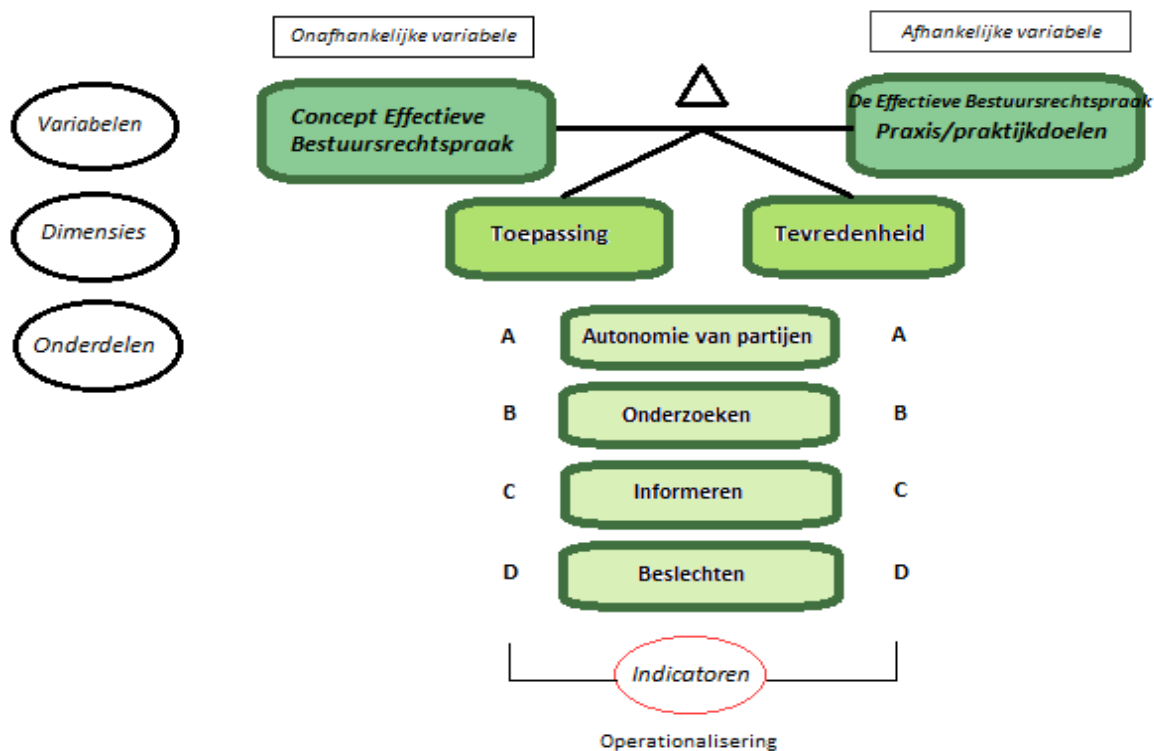
⁹⁸ Babbie, 2004, p. 123

⁹⁹ De zogenaamde 'repeatplayers', zoals advocaten, rechtshulpverleners, gemeenten, de Belastingdienst, het UWV, DUO, etc.

dimensie tevredenheid hun oordeel baseren op andere aspecten dan bijvoorbeeld professionele partners dat doen. Evenals bij het vaststellen van de toepassing van het Concept komen niet alle richtlijnen van de onderdelen van het Concept in aanmerking voor het tevredenheidsonderzoek. Aan de meest essentiële richtlijnen van het Concept worden net zoals bij de dimensie toepassing indicatoren ontleend. Deze indicatoren worden geoperationaliseerd naar concrete vragen waaraan vervolgens ook weer de geschikte onderzoeksmethode wordt gekoppeld.

Vanuit het oogpunt van de afbakening wordt daarnaast de keuze gemaakt om de justitiabelen niet direct bij het onderzoek te betrekken. Hoewel het interessant kan zijn te weten te komen hoe justitiabelen bepaalde elementen van de procedure bij de bestuursrechter hebben ervaren en welke handelingen zij hebben verricht, zijn er motieven om deze groep buiten beschouwing te laten. Deze zijn het te verwachten gebrek aan inhoudelijke procesrechtelijke kennis en de beperkte frequentie van het contact met de bestuursrechter; veel justitiabelen komen eenmalig in aanraking met de bestuursrechter en hebben daardoor weinig referentiemateriaal. Vanuit de optiek van de beperkt beschikbare tijd voor de uitvoering van het afstudeeronderzoek dienen ook keuzes gemaakt te worden. In dat licht is het zinvoller geacht de professionele partners en medewerkers van de sector bestuursrecht te ondervragen.

Het onderstaande schema is een weergave van de variabelen, de dimensies en de onderdelen van het Concept en hun onderlinge verhouding tot elkaar.



Figuur 4.1 Conceptualisering en operationalisering

Het achterliggende doel van dit onderzoek is het vaststellen van de doelbereiking van het Concept, de onafhankelijke variabele, vanuit inzichten over toepassing en tevredenheid. De doelen van het Concept zijn reeds in hoofdstuk 3 aan bod gekomen. Naast de concrete doelstellingen die rechtstreeks terug te vinden zijn in het Concept en die gaan over expliciete aandacht vestigen op feitenvaststelling, voorlichting aan partijen en finale geschilbeslechting, is het voornaamste doel van het Concept het bereiken van effectievere rechtspraak dan voorheen. Middels onder andere het zichzelf opleggen van een actievere aanpak van beroepszaken kan dit door de medewerkers van de sector bestuursrecht bereikt worden. Finale geschilbeslechting, voorlichting en feitenonderzoek vraagt om een minder lijdelijke en meer sturende en dus een actievere rechter.

The diagram shows a hierarchical relationship. At the top, a triangle points down to two boxes: 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' (left) and 'Praktijk' (right). These two boxes are connected by a horizontal line. Below this line, two more boxes, 'Toepassing p' and 'Tevredenheid q', are connected by lines that branch from the horizontal line. Below the diagram is a truth table for logical conjunction.

Logische conjunctie

Waarheidstabel:

+ = Wel
- = Niet

p	q	$p \wedge q$
+	+	+
+	-	-
-	+	-
-	-	-

In deze tabel zijn de waarheidswaarden weergegeven van de logische conjunctie $p \wedge q$ (spreek uit als p en q). De logische conjunctie heeft twee argumenten, in dit geval p en q die elk een positieve of een negatieve waarde kunnen aannemen waardoor verschillende scenario's mogelijk zijn. P en q kunnen allebei waar (wel, +) ofwel onwaar (niet, -) zijn. Tevens is het mogelijk dat een van de twee argumenten positief gewaardeerd is en het andere argument een negatieve waarde heeft. Voor elke

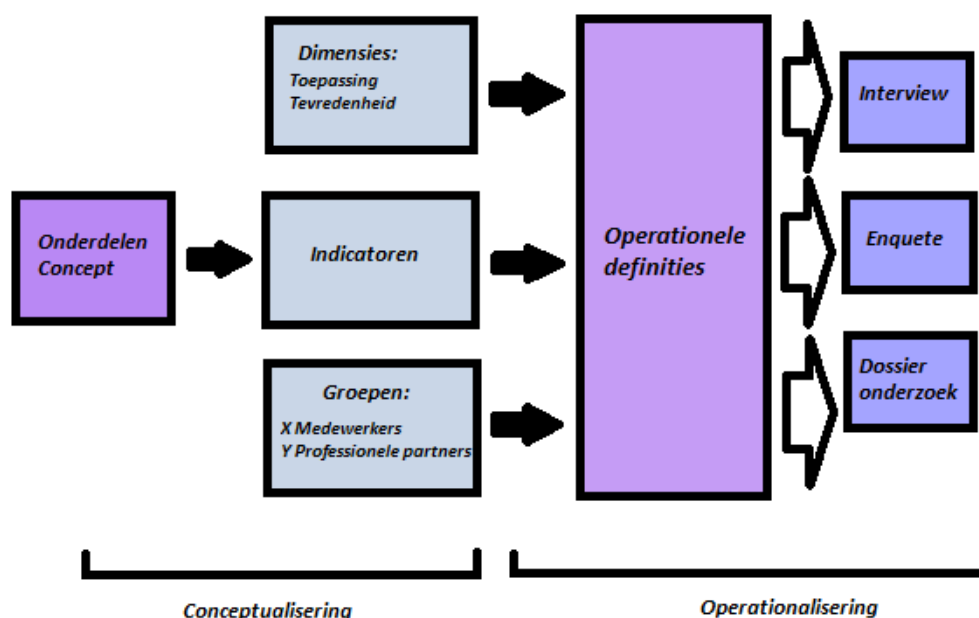
Effectieve(re) bestuursrechtspraak?!

combinatie geeft de logische conjunctie een waarheidswaarde terug: als p en q beide waar zijn is dit +, in alle andere gevallen -. Van belang is hierbij te kijken naar wat een bepaalde combinatie ertoe doet en wat deze indiceert over goede doelbereiking.

De centrale aanname in dit onderzoek is dat doelbereiking inhoudt dat het Concept wordt toegepast en dat men tevreden is over (werken met) het Concept. Dit is het meest wenselijke scenario. Het meest onwenselijke scenario is dat het Concept niet wordt toegepast en dat men tevens niet tevreden is (wat uiteraard met elkaar kan samenhangen). In principe zijn de andere twee scenario's (waarbij één van de twee argumenten negatief wordt gewaardeerd) ook niet wenselijk, omdat dit volgens de waarheidstabel ook een negatieve waarheidswaarde heeft. Toch dient in geval van zo'n uitkomst onderzocht te worden welke specifieke betekenis deze heeft en wat daarvan mogelijke oorzaak is. Bijvoorbeeld: in geval van grote ontevredenheid kan het zinvol zijn dat deze zijn terug te voeren op de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het Concept. Later in dit onderzoek, wanneer de betreffende scores worden geanalyseerd, zal op de waarheidswaarde en de betreffende betekenis worden teruggekomen.

4.4 Operationalisering

Wanneer de variabelen zijn vastgesteld, dan dient gespecificeerd te worden hoe deze gemeten gaan worden, dit betreft de operationalisering. Deze stap volgt op conceptualisering en houdt het ontwikkelen van de operationele definities in¹⁰¹. Het onderstaande schema is een weergave van het proces van conceptualisering en operationalisering binnen dit onderzoek:



Figuur 4.3 Proces van conceptualisering en operationalisering

¹⁰¹ Babbie, 2004, p. 45

Zoals in het vorige hoofdstuk uitvoerig is besproken bestaat het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak uit vier onderdelen. Per onderdeel van het Concept worden in de volgende subparagrafen de operationele definities en de daaraan voorafgaand gemaakte keuzes besproken. Op deze manier wordt een beeld verkregen van wat per onderdeel van het Concept exact gaat worden onderzocht. In de bijlage is een tabel opgenomen waarin de operationalisering gedetailleerd is uitgewerkt per indicator en dimensie naar aanleiding van het bepaalde in de volgende subparagrafen.

4.4.1 Operationalisering onderdeel A: Autonomie van partijen

Het eerste onderdeel van het Concept gaat over de verantwoordelijkheid voor het bijbrengen van bewijs in een geding. De tekst van dit onderdeel van het Concept luidt als volgt:

A Autonomie van partijen

- 1.1 Eiser en verweerder bepalen de omvang van het geding. Het besluit, inclusief de juridische grondslag ervan, en de beroepsgronden indiceren welke geschilpunten de rechter dient te beslissen.*
- 1.2 Behoudens uitzonderingen zijn ambtshalve oordelen van de rechter verboden. De rechter kent het recht en past het toe.*
- 1.3 Partijen beschikken over de feiten en brengen in beginsel het bewijs daarvan bij. Zij zijn vrij in het kiezen van hun bewijsmiddelen.*
- 1.4 De rechter stelt partijen binnen de omvang van het geding in staat optimaal gebruik te maken van hun procesmogelijkheden.*

Dit eerste onderdeel van het Concept bevat vooral uitgangspunten die duiden op de verdeling van verantwoordelijkheden over de procesdeelnemers. Deze uitgangspunten worden veelal in de volgende onderdelen van het Concept verder uitgewerkt. De punten 1.1 en 1.2 van het Concept volgen uit de wet en de jurisprudentie. De punten 1.3 en 1.4, met name punt 1.3, zijn de weerslag van de door ontwerpers van het Concept evident gemaakte keuzes.

Onderdeel A van het Concept bestaat uit de volgende elementen:

- **Verdeling van verantwoordelijkheden (1.1 en 1.2)**
- **Feitenvaststelling in beroep (bewijs) (1.3)**
- **Begeleiden partijen (1.4)**

Dat de verantwoordelijkheid voor het bijbrengen van bewijs bij partijen wordt gelegd, zo bleek reeds in het vorige hoofdstuk, is een bepalende keuze binnen het Concept en zodoende interessant om te onderzoeken. De rechter beschikt immers over discretionaire ruimte wat betreft de bewijsopdracht. In de Awb staat niet duidelijk dat een bewijsopdracht wordt gegeven aan partijen en is dit ook geen vanzelfsprekendheid. Het begeleiden van partijen is een duidelijke opdracht die verderop in het Concept wordt vormgegeven, dit onderdeel zal daarom niet bij dit element worden onderzocht. Actieve begeleiding door de rechter, uitgewerkt in verschillende elementen van het Concept, dient er toe bij te dragen dat partijen optimaal voor hun rechten moeten kunnen opkomen. Zo nodig zit daarin ook een compensatie voor de ongelijke positie waarin de burger zich in een beroepsprocedure jegens de overheid kan bevinden. Tevens komt finale geschilbeslechting hierdoor eerder in zicht.

Actieve begeleiding kan door de rechter worden gegeven op een (regie)zitting of comparitie (punten 2.2, 3.1 en 4.5 van het Concept)¹⁰².

De punten uit dit eerste onderdeel van het Concept zijn te zien als richtlijnen voor de rechtbank zelf. Punt 1.3, eerste zin, kan worden gezien als een voorschrift dat zich richt tot de rechters en hangt samen met de daaruit voortvloeiende punten 2.3 en 3.1. Hoewel het niet onmogelijk is om te onderzoeken hoe procespartijen zich houden aan punt 1.3, eerste zin, komt het vooral aan op het vaststellen welke activiteiten de rechtbank onderneemt om partijen ervan in kennis te stellen, dat zij het toch vooral zijn die (in beginsel) voor bewijsvoering zorg dragen. Beoordeling of punt 1.3 wordt nageleefd zal dus vooral plaatsvinden vanuit het perspectief van de rechter (en de overige rechtbankmedewerkers).

Omdat deze eerste punten van dit eerste onderdeel nog in andere onderdelen in het Concept verder worden vormgegeven, zal dan onderzocht worden hoe hieraan precies invulling wordt gegeven door de verschillende procespartijen. De keuze wordt gemaakt hier te onderzoeken op welke wijze de rechtbankmedewerkers zich aan deze en annexe bepalingen van het Concept houden. De vragen die hierbij centraal staan zijn: Houdt men zich wel aan deze bepaling? Hoe wordt deze toegepast? Is een verandering in de werkwijze merkbaar? Wat vinden de medewerkers van de uitvoerbaarheid (werkbaarheid) van deze bepaling in de praktijk?

Wat betreft de dimensie tevredenheid is het mogelijk te onderzoeken wat procespartijen van deze verdeling van de bewijslast vinden. Alleen zal deze tevredenheid van procespartijen in dit onderzoek niet diepgaand worden onderzocht. Het gaat dan om de principiële vraag of zij zich er in kunnen vinden dat partijen verantwoordelijk zijn voor het bijbrengen van bewijs en de rechter in beginsel in dat opzicht passief is. De nadruk zal voor dit onderdeel meer liggen op de tevredenheid over de toepassing wat betreft dit onderdeel van het Concept. Vanuit die insteek is het relevant procespartijen te vragen of ze op de hoogte waren (zijn) van het feit dat zij bewijs dienen te leveren. Het gaat dan om de bekendheid met het Concept. Tevredenheid schakelt met deze bekendheid. Gevraagd wordt naar de helderheid van het betreffende punt uit het Concept en daarmee indirect naar de tevredenheid. Het Concept is een interne richtlijn die door toepassing door de sector bestuursrecht externe werking krijgt.

<u>Wat is hier relevant om te onderzoeken:</u>	De verantwoordelijkheid voor het bijbrengen van bewijs ligt bij partijen.
<u>Waarom is dit relevant:</u>	Dit is een bepalende keuze binnen het Concept. De verwachting is dat een actieve(re) rol van eisers en verweerders met betrekking tot het bijbrengen van bewijs waarneembaar is voorafgaand aan en tijdens het vooronderzoek.
<u>Wat hier vast te stellen met betrekking tot deze bepaling:</u>	Sprake is van een expliciete bewijslastverdeling, deze is overgelaten aan partijen. Wordt dit toegepast (gebeurt het)? Hoe wordt dit toegepast? (Worden partijen bijvoorbeeld tijdig geïnformeerd wat te doen?) Werkt het? Is dit een verandering ten opzichte van de voorgaande werkwijze?
<u>Indicator(en):</u>	- Bewijs bijbrengen

¹⁰² Jue & van Wees, 2010, p. 456

4.4.2 Operationalisering onderdeel B: Onderzoeken

Het tweede onderdeel van het Concept gaat over het onderzoek door de rechter en legt de nadruk vooral op het vooronderzoek (het onderzoek tot de zaak op zitting komt). De tekst van dit onderdeel van het Concept luidt als volgt:

B Onderzoeken

- 2.1 De rechter gebruikt in samenwerking met de secretaris het vooronderzoek om zich een beeld te vormen van de geschilpunten en hoe ze te beslissen.*
- 2.2 De rechter vraagt partijen zo nodig om aanvullende informatie. In zaken die zich daartoe lenen gelast hij een comparitie.*
- 2.3 De rechter laat primair partijen feiten stellen en bewijzen. De rechter verdeelt de bewijslast en beargumenteert deze verdeling. Daarbij laat hij ruimte voor tegenbewijs. De rechter kan ook zelf ambtshalve feiten aanvullen.*
- 2.4 De rechter streeft naar het vinden van de materiële waarheid.*
- 2.5 Alleen in bepaalde situaties, zoals bij ambtshalve toetsing, indien zonder hulp van de rechter bewijs niet te leveren is of indien het noodzakelijk is voor een finale geschilbeslechting, zet de rechter de eigen onderzoeksbevoegdheden in.*
- 2.6 De rechter bepaalt en, bij betwisting, beargumenteert welke feiten als vaststaand worden aangemerkt.*

Dit tweede onderdeel bestaat uit de volgende elementen:

- **Vooronderzoek (2.1)**
- **Vragen aanvullende informatie (2.2)**
- **Feitenvaststelling in beroep (2.3 en 2.6)**
- **Materiële waarheid (2.4)**
- **Eigen onderzoeksbevoegdheden (2.5)**

Bij de beschrijving van dit tweede onderdeel in het voorgaande hoofdstuk is het belang van het gebruik van het vooronderzoek naar voren gekomen. Daarin zou meer contact met partijen en betere voorbereiding moeten plaatsvinden. De rechter dient een actieve houding aan te nemen (niet alleen gedurende het vooronderzoek, maar gedurende de gehele zaaksbehandeling). Deze actieve houding vertaalt zich in het 'actief onderzoeken', 'het vragen om aanvullende informatie' en 'het begeleiden van partijen'. De focus dient hierbij wel te liggen op het vooronderzoek omdat de ontwerpers van het Concept dit bij de vormgeving van dit onderdeel ook zo voor ogen hebben gehad. Centraal staat immers wat de rechter in het vooronderzoek doet. Het is goed dat de rechter actief is op de zitting, maar vanuit het inzicht van het Concept is dit in principe 'te laat'. Wenselijk is dat voorafgaand aan de zitting stappen worden gezet. Idealiter komt alles in het vooronderzoek naar boven, alles kan worden overzien, de hele casus kan worden geanalyseerd. Op zitting kan dan een goede discussie plaatsvinden, dit wordt als effectief beschouwd. Ineffectief is het als de rechter procespartijen overvalt. In de praktijk gebeurt het dat op zitting pas wordt gekomen met een kwestie die tot daarvoor (door de rechter) over het hoofd werd gezien of dat bepaalde informatie pas dan naar boven komt. Het gevolg is dat er een nieuw inzicht ontstaat, waarmee procespartijen worden overvallen. Welliswaar is herstel op zitting een mogelijkheid, liever dan alsnog tot de kern van de zaak komen dan in het geheel niet, maar wenselijk is wel dat dit in een eerder stadium gebeurt.

Daarom staat vooral de actieve houding van de rechter gedurende het vooronderzoek centraal, maar wordt wel het onderzoek door de rechter gedurende de gehele zaaksbehandeling in het onderzoek betrokken.

Punt 2.1 onderstreept het belang van het vooronderzoek en is een intern gerichte richtlijn gericht aan rechter en secretaris. Relevant te onderzoeken wat betreft punt 2.1 is hoe hieraan door rechter en secretaris invulling wordt gegeven en hoe tevreden zij zijn over de totstandkoming van deze beeldvorming en de onderlinge samenwerking in deze fase. Dit verschaft inzicht in de toepassing van en tevredenheid over het vooronderzoek en zodoende in een deel van de indicator actief onderzoeken. Het vragen om aanvullende informatie, punt 2.2, is hierbij een nieuw onderdeel wat dit relevant om te onderzoeken maakt. Het begeleiden van partijen, deels vormgegeven in punt 2.3, onder andere door het verdelen van de bewijslast en de daarbij behorende actieve houding en expliciete verdeling, zijn ook nieuwe onderdelen waardoor deze tevens relevant te onderzoeken zijn. De rechter bepaalt welk bewijs nog nodig is, wie dat moet leveren en waarom. Deze actieve houding en het tijdig procespartijen daarover inlichten zijn nieuwe elementen. Voor de invoering van het Concept gebeurde het inlichten over de bewijslast vaak pas in de uitspraak. Bij punt 2.4, het streven naar de materiële waarheid, past een intensief vooronderzoek en schrijft eigenlijk voor hoe punt 2.3 uitgevoerd dient te worden. Punt 2.5 is een vervolg op de twee voorgaande punten uit het Concept en schept een duidelijke taakverdeling. Hoewel het inzetten van de eigen onderzoeksbevoegdheden door de rechter voor de invoering van het Concept weinig werd gedaan is dit niet de reden geweest om dit punt in het Concept op te nemen. De achterliggende bedoeling is dat de rechter bewuster bezig gaat met het informeren van partijen over hun bewijslast. Het beargumenteren van welke feiten als vaststaand worden aangemerkt, werd voor invoering van het Concept ook wel door de rechter gedaan, maar dit gebeurde niet consequent. Hierdoor bestond er onduidelijkheid en verwarring in de praktijk bestond. Het is de bedoeling dat hier met de invoering van het Concept bewuster mee om wordt gegaan, het dient naar boven te brengen welke vaststaande feiten er zijn en welke nog dienen te worden vastgesteld. Dit verschaft niet alleen procespartijen duidelijkheid, maar ook de rechter.

Vragen die hierdoor ontstaan bij dit onderdeel wat betreft toepassing en tevredenheid zijn bijvoorbeeld: hoe wordt aan het vooronderzoek invulling gegeven door rechter en secretaris? Wanneer en hoe wordt besloten tot het horen van een getuige, het inschakelen van een deskundige of het toestaan van kennisneming van bepaalde stukken? Hoe wordt actief onderzoek verricht door rechters door het vragen om aanvullende informatie of stukken (griffiersbrief, comparitie)? Wat vindt men hiervan? Hoe vindt begeleiding van partijen plaats? Hoe en in welke gevallen vindt expliciete verdeling van de bewijslast plaats (moet gebeuren voor de uitspraak)? Hoe en wanneer worden partijen geïnformeerd over hun bewijslast? Of gebeurt het pas ambtshalve of op verzoek van de tegenpartij? Hoe zit het met de inzet van de eigen onderzoeksbevoegdheden door de rechters?

<u>Wat is hier relevant om te onderzoeken:</u>	De rechter dient actief te onderzoeken. Waarbij de essentie in dit onderdeel van het Concept gelegen is in de punten 2.2 en 2.3.
<u>Waarom is dit relevant:</u>	Deze onderdelen zijn vernieuwend binnen de werkwijze en zullen zich zodoende naar verwachting onderscheiden van de voorgaande praxis. Tevens schetst operationalisering van de

	indicatoren op deze manier een beeld over de toepassing van en over de tevredenheid wat betreft het onderdeel Onderzoeken van het Concept.
<u>Wat hier vast te stellen met betrekking tot deze bepalingen:</u>	Wordt actief onderzocht door de rechters en medewerkers van de sector bestuursrecht? Hoe gebeurt dit? Is er een verschil ten opzichte van de werkwijze van voor invoering van het Concept? Wat vindt men ervan?
<u>Indicator(en):</u>	- Het actief onderzoeken (gedurende de gehele zaaksbehandeling) - Het vragen om aanvullende informatie - Het begeleiden van partijen

4.4.3 Operationalisering onderdeel C: Informeren

Het derde onderdeel van het Concept gaat over het actief informeren door de rechter gedurende de gehele zaaksbehandeling. Het betreft zowel het informeren tijdens het vooronderzoek als het informeren ter zitting. De tekst van dit onderdeel van het Concept luidt als volgt:

C Informeren

3.1 De rechter licht, als het nodig is, partijen voor over hoe hij hun procespositie ziet. De procespositie van partijen betreft zowel de feiten en het bewijs ervan als het recht. De rechter bepaalt hoe partijen worden geïnformeerd. Informatie wordt tijdig verstrekt, eventueel bij een comparitie.

3.2 De rechter draagt er zorg voor dat partijen weten welke bijzonderheden ter zitting aan de orde komen. Hij voorkomt dat partijen worden verrast.

Onderdeel C is ook wel te zien als de essentie van het Concept en bestaat uit de volgende elementen:

- **Informeren procespositie (3.1)**
- **Informeren bijzonderheden (3.2)**

De bestuursrechter kan procespartijen van verschillende informatie, op verschillende momenten voorzien. In het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet dat de rechter procespartijen op de hoogte kan stellen van de (voorlopige) analyse die de rechter heeft gemaakt, de bewijspositie van procespartijen en over de mogelijke gevolgen van het achterwege laten van bewijslevering en informatie kan verstrekken over de behandeling ter zitting.

Het verstrekken van informatie kan (mondeling) op een comparitie of op een gewone zitting, maar ook gedurende het vooronderzoek. De informatie kan dan schriftelijk worden verstrekt door het sturen van een aparte griffiersbrief tijdens het vooronderzoek of in een bijlage bij het opvragen van de verhandeldata of in een bijlage bij de oproeping/uitnodiging voor de zitting.

Vragen die ontstaan bij dit onderdeel wat betreft toepassing en tevredenheid zijn bijvoorbeeld: Wat wordt door de medewerkers verstaan onder de procespositie? Zijn procespartijen van te voren of op zitting ingelicht over de gemaakte analyse? Zijn procespartijen van te voren of op zitting ingelicht over hun bewijspositie (hangt ook weer samen met onderdeel A Autonomie van partijen)? Zijn procespartijen van te voren ingelicht over wat ter zitting aan de orde zou komen? Zijn procespartijen op zitting ingelicht over wat ter zitting aan de orde zou komen? Is de informatie tijdig verstrekt?

Wanneer wordt het actief informeren in de praktijk ook daadwerkelijk gedaan, nodig geacht? Wat wordt door de medewerkers verstaan onder bijzonderheden? Zijn de medewerkers van mening dat het informeren van procespartijen hen wat oplevert bij het nemen van een goede beslissing? Wat zijn verbeterpunten of hiaten wat betreft het informeren van partijen? Wat is na de zitting nog gebeurd, is bijvoorbeeld het vooronderzoek heropend om vragen te stellen of de gelegenheid te geven tot het bijbrengen van bewijs?

<u>Wat is hier relevant om te onderzoeken:</u>	Het actief informeren door de rechtbank.
<u>Waarom is dit relevant:</u>	Het informeren van partijen over hun procespositie en wat ter zitting aan de orde komt is duidelijk nieuw, hierbij hoort een actievere houding van de rechter. Het informeren is te zien als een van de voornaamste elementen van het Concept en handelt zowel over het feitenonderzoek als over het recht. Doel van het informeren is het voorkomen van verwarring en verrassing bij partijen, evenals het geven van de mogelijkheid om een standpunt of stellingen (eventueel met bewijs) nader te onderbouwen.
<u>Wat hier vast te stellen met betrekking tot deze bepaling:</u>	Wordt het actief informeren toegepast door de medewerkers van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo, zo ja; hoe wordt dit gedaan? En is dit een verandering met de werkwijze van voor invoering van het Concept? En wat vindt men ervan?
<u>Indicator(en):</u>	- Actief informeren

Om het actief informeren te onderzoeken dient onderzoek te worden gedaan naar het informeren over de bewijslast, de gemaakte analyse, en mogelijke bijzonderheden. Informeren kan worden gedaan per brief (griffiersbrief), maar ook telefonisch of op zitting. In het dossieronderzoek kan gekeken worden naar het aantal keren dat een tussenuitspraak wordt gedaan of het aantal keren dat een comparitiezitting of een regiezitting wordt ingelast, maar ook naar aanduidingen zoals bijvoorbeeld het versturen van een griffierbrief of het opnemen van informatie in een bijlage.

4.4.4 Operationalisering onderdeel D: Beslechten

Het laatste onderdeel van het Concept gaat over de definitieve beslechting van geschillen. De tekst van dit onderdeel van het Concept luidt als volgt:

D Beslechten 4.1 Het doel van de procedure bij de bestuursrechter is om aan het geschil tussen partijen definitief een eind te maken. 4.2 Zo mogelijk beproeft de rechter een minnelijke regeling of verwijst hij partijen, zo zij dit wensen, naar mediation. Buiten een uitspraak wordt een geschil ook definitief beslecht door intrekking van het beroep. 4.3 Het geschil wordt in een uitspraak definitief beslecht indien het beroep ongegrond wordt verklaard. Wordt het beroep gegrond verklaard en het besluit vernietigd, dan wordt het geschil definitief beslecht indien de rechter de rechtsverhouding tussen partijen in de uitspraak bepaalt, hetzij door de rechtsgevolgen in stand te laten, hetzij door zelf in de zaak te voorzien. 4.4 In beginsel krijgt iedere partij op een geschilpunt één kans zijn standpunt nader te onderbouwen, inclusief het leveren van bewijs. De rechter stelt, al dan niet in een tussenuitspraak, verweerder éénmaal in de gelegenheid gebreken aan het besluit, zowel formele als materiële, te herstellen, indien nodig door het nemen van een nieuw besluit. Daarna beslist de rechter zo mogelijk over het geschilpunt.
--

- 4.5 Uit de uitspraak dient zoveel mogelijk te blijken hoe de rechtsverhouding tussen partijen luidt of dient te luiden. Zo nodig gaat de rechter met partijen na hoe die rechtsverhouding na vernietiging luidt of dient te luiden. Dit kan op een comparitie. De rechter beslist eventuele nieuwe door partijen opgeworpen geschilpunten.*
- 4.6 Als definitieve geschilbeslechting niet mogelijk is, laat de rechter zich in zijn uitspraak uit over alle geschilpunten.*
- 4.7 De rechter doet uitspraak binnen negen maanden na ontvangst van het beroepschrift. Zijn er bijzonderheden, dan wordt de termijn verlengd met drie maanden.*

Het vierde onderdeel van het Concept bestaat uit de volgende elementen:

- **Finale geschilbeslechting (4.1, 4.2, 4.3, 4.5)**
- **Eén kans beleid (4.4)**
- **Uitlaten over alle geschilpunten (4.6)**

Een geschil dient definitief beslecht te worden; na beslechting is duidelijk hoe het met de rechtspositie van eiser is gesteld. De essentie ligt hierbij in het zogenaamde ‘één kans beleid’ met betrekking tot het onderbouwen van een standpunt, inclusief de bewijslast en het herstellen van een gebrek door verweerder, vormgegeven in punt 4.4 van het Concept. In de praktijk vertaalt dit zich in de bestuurlijke lus aan de kant van verweerder of nadere bewijslevering of onderbouwing van de standpunten van de kant van eiser.

<u>Wat is hier relevant om te onderzoeken:</u>	Definitieve geschilbeslechting Rechtsverhouding dient duidelijk te zijn Eén kans beleid
<u>Waarom is dit relevant:</u>	Het uitgangspunt om aan het geschil tussen partijen definitief een eind te maken is een nieuw onderdeel. Dat de rechtsverhouding duidelijk dient te zijn dient ook in de uitspraak naar voren te komen, dit is eveneens een nieuw onderdeel. Naast de autonomie van partijen (zij brengen het bewijs bij) is het één kans beleid (bestuurlijke lus of nadere bewijslevering) een keuze waar de meningen over verdeeld kunnen zijn binnen het Concept en daarom relevant om te onderzoeken. De bestuurlijke lus en het verschaffen van duidelijkheid met betrekking tot de rechtspositie zijn mogelijkheden om tot finale beslechting te komen, het zijn geen zelfstandige middelen van finale geschilbeslechting.
<u>Wat hier vast te stellen met betrekking tot deze bepaling:</u>	Hoe wordt finaal beslecht? Wordt het Concept toegepast op het gebied van finale beslechting? Zo ja; hoe wordt dit gedaan? Wordt het één kans beleid ook toegepast? Is dit een verandering met de voorgaande werkwijze? En wat vindt men hiervan?
<u>Indicator(en):</u>	- Finale beslechting

Vragen die ontstaan bij dit onderdeel van het Concept wat betreft toepassing en tevredenheid zijn bijvoorbeeld: wordt door de bestuursrechter in het vonnis extra zorg besteed aan het duidelijk maken van de rechtsverhouding tussen procespartijen? Zo ja; hoe wordt dit gedaan? Worden partijen doorverwezen naar mediation of wordt een minnelijke regeling beproefd? Wordt door de bestuursrechter zelf in de zaak voorzien? Zo ja; wat voor soort zaak betrof het? Hoe wordt uitvoering

gegeven aan het één kans beleid door de medewerkers van de sector bestuursrecht? Worden procespartijen geïnformeerd over de mogelijkheid tot herstel of nadere bewijslevering? Welke consequenties worden hieraan mogelijk verbonden? Zijn procespartijen tevreden over de duidelijkheid van de rechtsverhouding in de uitspraken? Zijn procespartijen tevreden over de mogelijkheden tot herstel of nadere bewijslevering die hen geboden worden? Maar hoofdzakelijk ontstaan bij dit onderdeel van het Concept vragen waarop de antwoorden niet te vinden zijn bij de medewerkers en de professionele partners, maar in de dossiers en de interne verslaglegging van de sector bestuursrecht. Dit zijn bijvoorbeeld vragen die gaan over het aantal 'kale' vernietigingen, de dicta van de uitspraken, of het aantal intrekkingen.

Een vraag voor het dossieronderzoek in het geval van finale beslechting is of vaker tot definitieve geschilbeslechting wordt overgegaan door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. De eerste stap in het dossieronderzoek is het vaststellen van het dictum, de beslissing van de bestuursrechter op het beroep. De mogelijke dicta zijn: onbevoegd, niet-ontvankelijk, ongegrond en gegrond (art 8:72 Awb) en daarnaast de intrekking als uitkomst van het beroep. Enkele dicta zijn in het kader van finale geschilbeslechting relevant om te gaan onderzoeken.

Wat zegt bijvoorbeeld het dictum 'gegrond' over het effect van de inschakeling van de rechter? Een mogelijkheid voor dossieronderzoek is dan het doen van dossieronderzoek naar de vernietiging van het besluit. Het beroep is gegrond: Is sprake van definitieve beslechting of van een 'kale' vernietiging van het bestreden besluit? 'Kale' vernietiging betreft de gevallen waarin het beroep gegrond is verklaard zonder dat de rechter de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand heeft gelaten of zelf in de zaak heeft voorzien¹⁰³. Definitieve geschilbeslechting is mogelijk op drie verschillende manieren. Een eerste mogelijkheid is het *in stand laten van de rechtsgevolgen* (art. 8:72 lid 3 Awb.). Een tweede manier om het geschil definitief te beslechten is door *zelf in de zaak te voorzien* (art. 8:72 lid 4 Awb.), dit wordt gedaan wanneer het in stand laten van de rechtsgevolgen geen mogelijkheid is. Een derde instrument voor definitieve geschilbeslechting is de mogelijkheid die de rechter heeft om in zijn uitspraak een zeer vergaande mate van duidelijkheid te bieden over wat het bestuursorgaan bij het nieuw te nemen besluit allemaal in acht moet nemen, door P.A. Willemsen e.a. aangeduid met de term '*inkokering*' van de ruimte die het bestuur heeft. De rechter geeft dan een oordeel over de materiële kern van het geschil en laat slechts de praktische en/of technische uitwerking over aan het bestuursorgaan¹⁰⁴. Marseille & Van der Heide beperken zich bij de vraag of sprake is van 'kale' vernietiging tot het in stand laten van de rechtsgevolgen en het zelf in de zaak voorzien, Willemsen e.a. betrekken hierin ook de '*inkokering*' van de ruimte van het bestuur bij het nieuw te nemen besluit. In dit onderzoek zal de definitie van definitieve geschilbeslechting van Willemsen e.a. gehanteerd worden. 'Kale' vernietiging is vernietiging van het bestreden besluit zonder het in stand laten van de rechtsgevolgen, zelf in de zaak te voorzien of '*inkokering*' (materieel). In het licht van het Concept is het onwenselijk dat de rechter stelt dat een beroep gegrond wordt verklaard, het besluit wordt vernietigd en de rechter het hierbij laat. De rechtsverhouding dient te worden vastgesteld. De ergste vorm van 'kale' vernietiging is wanneer de rechter een beroep dat bijvoorbeeld uit drie beroepsgronden bestaat, direct na de eerste beroepsgrond vernietigt zonder dat de overige beroepsgronden aan bod komen, alleen de eerste

¹⁰³ Marseille & Van der Heide, 2008, p.84

¹⁰⁴ Willemsen e.a., 2010, p. 34

beroepsgrond wordt dan besproken. Wanneer de rechter in acht neemt dat na vernietiging van een besluit de rechtsverhouding dient te worden vastgesteld en hij zo min mogelijk 'kale' vernietigingen zonder deugdelijke motivering uitspreekt, is hij bezig met finale geschilbeslechting. Het toch bespreken van alle beroepsgronden (in geval van vernietiging) neemt de onzekerheid weg bij procespartijen. Soms is het volstrekt duidelijk en worden deze daarom niet expliciet besproken, maar het kan wellicht ook vergeten worden door de rechter om zich uit te laten over alle geschilpunten.

Wanneer de rechter de keuze maakt om zelf in de zaak te voorzien, kunnen vier situaties worden onderscheiden. In de eerste situatie komt de rechter tot *vaststelling van het gewijzigd besluit*. Op grond van inhoudelijke overwegingen komt hij zelf tot vaststelling van het enige rechtens juiste besluit. In de tweede situatie *voorziet de rechter zelf op verzoek van partijen*. De rechter komt in reactie op en/of in samenspraak met partijen tot de vaststelling van een rechtens juist besluit waar partijen zich in kunnen vinden, waarna hij (gehoor gevend aan de wens van partijen) zelf in de zaak kan voorzien. Van de derde situatie is sprake wanneer *de rechter ambtshalve constateert dat het bezwaar niet-ontvankelijk is*. Het beroep kan niet leiden tot een oordeel over de rechtmatigheid van het bestreden besluit, omdat het bestuur in de bezwaarfase die aan de beroepsprocedure vooraf is gegaan het bezwaar ten onrechte inhoudelijk heeft beoordeeld. Juridisch wordt deze constatering vertaald in de gegrondverklaring van het beroep en de vervanging van het besluit op bezwaar door de uitspraak van de rechter, inhoudend dat het bezwaar alsnog niet-ontvankelijk wordt verklaard¹⁰⁵. Het belang van het onderscheid in deze redenen om zelf in de zaak te voorzien zit volgens Marseille en Van der Heide in het feit dat materieel gezien eigenlijk alleen in de eerste situatie (de rechter komt tot vaststelling gewijzigd besluit) sprake is van een 'inhoudsvol' zelf in de zaak voorzien. In de andere twee situaties kan het zelf in de zaak voorzien niet op het conto van de rechter worden geschreven, het zijn niet 'de verdiensten van de rechter'. In de eerste situatie is dit volgens hen wel het geval¹⁰⁶. Naast deze drie situaties kan nog een vierde situatie worden onderscheiden wat betreft het zelf in de zaak voorzien en dat is het herroepen van het primaire besluit. Wanneer de conclusie van de afweging door de rechter luidt dat er een ander besluit moet worden genomen, dan wordt het beroep geheel of ten dele gegrond verklaard. In de bezwaarschriftprocedure leidt dat (indien nodig) tot herroeping van het bestreden besluit: het primaire besluit wordt herroepen en vervangen door een nieuw besluit (art. 7:11 Awb: secundair besluit). In beroep leidt dat tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van het aangevallen besluit en (indien nodig) tot gehele of gedeeltelijke vervanging (art. 7:25 Awb: bestuurlijk in de zaak voorzien).¹⁰⁷

Wanneer de rechter de keuze maakt om de rechtsgevolgen in stand te laten worden door Marseille en Van der Heide ook drie categorieën onderscheiden. De eerste categorie betreft de gevallen waarin de rol van de rechter zich beperkt tot de constatering dat, ook al is het bestreden besluit onrechtmatig en dient het te worden vernietigd, de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand kunnen blijven. Dit wordt door Willemsen e.a. aangeduid als 'beperkt tot de constatering'. De tweede categorie betreft de gevallen waarin de rechter tot de constatering komt dat, ook al is het bestreden besluit onrechtmatig en moet het worden vernietigd, de rechtsgevolgen van het besluit in stand gelaten kunnen worden, maar ditmaal niet naar aanleiding van zijn eigen onderzoek. Tot de

¹⁰⁵ Marseille & Van der Heide, 2008, p. 83

¹⁰⁶ Marseille & Van der Heide, 2008, p. 84

¹⁰⁷ Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, 2008, p.563

conclusie wordt door de rechtbank gekomen naar aanleiding van door het bestuur op eigen initiatief verschaft informatie. Dit wordt door Willemsen e.a. aangeduid als 'gerichte actie bestuur'. De derde categorie betreft de gevallen waarin de rechtsgevolgen in stand moeten worden gelaten als gevolg van een gerichte actie van de rechtbank, aangeduid als 'gerichte actie rechtbank'. Een voorbeeld is het stellen van vragen ter zitting aan het bestuur¹⁰⁸. Het belang van het onderscheid in deze drie categorieën sluit aan bij de denkwijze achter het Concept. De rol van de rechter dient zich niet te beperken tot de constatering dat de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand kunnen blijven, dus zonder een gerichte actie van het bestuur en zonder een gerichte actie van de rechtbank.

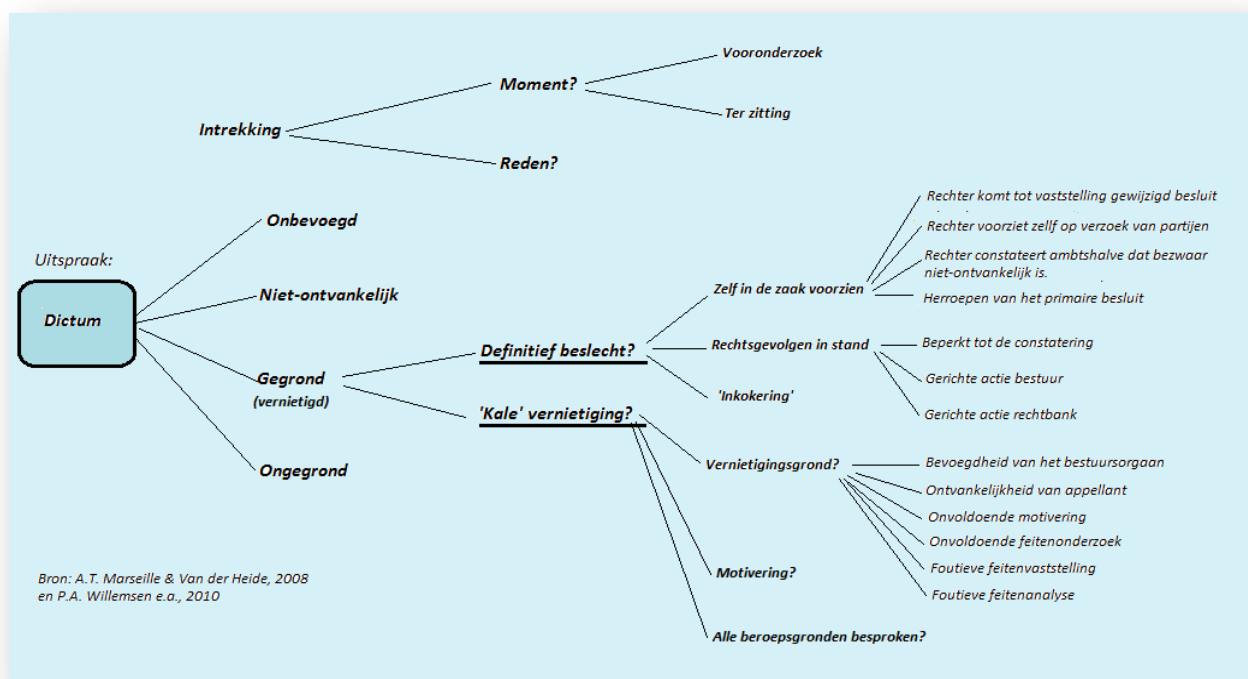
Om meer te weten te komen over de inzet van een van de mogelijkheden tot finale beslechting kunnen de vernietigingsgronden aan een nadere analyse worden onderworpen. Daarbij is het van belang te kijken naar de vernietigingsgrond die ten grondslag ligt aan de vernietiging van het besluit wanneer niet tot definitieve beslechting van het geschil is gekomen. Marseille & Van der Heide onderscheiden zes verschillende soorten vernietigingsgronden. De eerste vernietigingsgrond betreft de *bevoegdheid van het bestuursorgaan*. Een tweede vernietigingsgrond betreft de *ontvankelijkheid van de bezwaarmaker*. Deze eerste twee categorieën zijn van procedurele aard. Een derde vernietigingsgrond betreft de *motivering van het besluit*. De volgende vernietigingsgronden hebben betrekking op de door het bestuur aan het besluit ten grondslag gelegde feiten. De vierde vernietigingsgrond betreft *onvoldoende feitenonderzoek*. De vijfde en zesde vernietigingsgrond zijn *foutieve feitenvaststelling* en *foutieve feitenkwalificatie*. De grens tussen deze twee categorieën is flinterdun en moeilijk te definiëren, maar in beide gevallen heeft het bestuursorgaan in elk geval voldoende onderzoek naar de feiten gedaan¹⁰⁹. Het is mogelijk dat er toch overwegingen zijn waardoor de rechter gekozen heeft over te gaan tot 'kale' vernietiging en niet tot finale beslechting van het geschil is gekomen. Daarom is het van belang de vernietigingsgronden en de daarbij behorende motivering te onderzoeken. In principe zouden 'kale' vernietigingen zonder bijbehorende overwegingen en/of toelichting niet meer voor mogen komen sinds de toepassing van het Concept. Indien toch sprake is van een 'kale' vernietiging, hoe ziet deze vernietiging eruit? Is er een motivering, en worden wel alsnog alle beroepsgronden besproken?

Een andere mogelijkheid van dossieronderzoek is het aantal intrekkingen, een van de mogelijke uitkomsten, van beroep te onderzoeken. Het intrekken van het beroep is immers ook een vorm van finale beslechting van het geschil. Intrekking houdt niet altijd in dat de indiener van het beroep zich de toegang tot de rechterlijke oordeelsvorming onttrekt, maar kan ook betekenen dat het geschil tussen bestuur en de eiser is beslecht. Het is mogelijk dat de intrekking direct te relateren is aan intensieve rechterlijke bemoeienis met het beroep, of aan een heroverweging door het bestuur van het eigen besluit. In het dossieronderzoek dient dan gekeken te worden naar het moment van de intrekking (tijdens het vooronderzoek of ter zitting) en de reden van intrekking.

¹⁰⁸ Willemsen e.a., 2010, p. 39

¹⁰⁹ Marseille & Van der Heide, 2008, p. 86

Onderstaand schema is een weergave van het mogelijke dossieronderzoek naar enkele uitkomsten wat betreft het onderdeel definitieve geschilbeslechting.



Figuur 4.4 Dossieronderzoek

Naast het dossieronderzoek naar enkele dicta kan in de dossiers ook onderzocht worden of en hoe toepassing wordt gegeven aan het één kans beleid. Dit kan gedaan worden door vast te stellen of een tussenbeslissing is gedaan (formele bestuurlijke lus). In dat geval is een gebrek geconstateerd en wordt de mogelijkheid tot herstel geboden. En is in het geval dat een tussenuitspraak is gedaan, hierin expliciet gewezen op het één kans beleid? Indien het antwoord positief is, wordt dit dan ook toegepast in de einduitspraak?

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is impliciet aandacht besteed aan hoe de centrale probleemstelling en de daarbij behorende onderzoeksvragen gaan worden beantwoord. Gedefinieerd is wat de afhankelijke en de onafhankelijke variabelen zijn. In de paragraaf conceptualisering zijn de dimensies toepassing en tevredenheid verklaard. De toepassing van en de tevredenheid over (werken met) het Concept kunnen door middel van empirisch onderzoek worden vastgesteld. Aansluitend is stilgestaan bij de doelbereiking van het Concept; het bereiken van effectievere bestuursrechtspraak dan voorheen. (In het laatste hoofdstuk van deze scriptie zal hierop in de conclusies en aanbevelingen verder worden ingegaan.) Vervolgens is per onderdeel van het Concept uiteengezet hoe de operationalisering eruit gaat zien; wat dient te worden vastgesteld en hoe kan dit worden gedaan. Hierdoor is een helder beeld verkregen van hoe het onderzoek dient te worden vormgegeven. In het volgende hoofdstuk zal

hierop verder worden ingegaan; hoe dient het onderzoek te worden uitgevoerd. Stilgestaan wordt dan bij de (keuze van) onderzoeksmethoden en de praktische uitvoering van het onderzoek.

In de bijlage is een tabel opgenomen waarin de operationalisering per indicator en dimensie gedetailleerd is uitgewerkt. Dit is gedaan door omzetting in concrete vragen. Door middel van de beantwoording van deze specifieke vragen kan antwoord worden gegeven op de centrale probleemstelling en de onderzoeksvragen. Vastgesteld kan worden hoe het Concept in de bestuursrechtspraak van de rechtbank Almelo wordt toegepast, wat de betrokken partijen vinden van de wijze waarop uitvoering aan het Concept wordt gegeven en of verschillen waarneembaar zijn in de werkwijze en prestaties sinds de invoering van het Concept.

Wanneer het empirisch onderzoek is uitgevoerd kan antwoord worden gegeven op het laatste deel van de centrale probleemstelling dat gaat over in hoeverre de doelen van het Concept (nog) bereikt worden. In welke mate wordt voldaan aan het Concept en op welke wijze dient de sector bestuursrecht invulling te geven aan het Concept met het oog op goede toepassing en effectieve bestuursrechtspraak in de toekomst.

Hoofdstuk 5 Onderzoeksmethodologie

In het vorige hoofdstuk (Conceptualisering & Operationalisering) is aandacht geschonken aan de vragen die gesteld dienen te worden om de onderzoeksvragen te kunnen gaan beantwoorden. Hierbij zijn de variabelen, de dimensies, de indicatoren en de operationele definities besproken. In dit hoofdstuk zal een stap verder worden gegaan en de uitvoering van het empirisch onderzoek besproken worden. Toegelicht gaat worden hoe dit empirisch onderzoek is uitgevoerd. Eerst wordt stilgestaan bij de methoden van onderzoek en de daarbij behorende afwegingen die voor de uitvoering van het onderzoek zijn gemaakt. Daarna zullen de onderwerpen validiteit en betrouwbaarheid, de onderzoekspopulatie en de data analyse aan bod komen.

5.1 De onderzoeksmethoden

Het vaststellen van de toepassing van en de tevredenheid over het Concept wordt gedaan door middel van interviews en de gebruikmaking van vragenlijsten, waarbij ter aanvulling gebruik wordt gemaakt van dossieronderzoek. Deze verschillende onderzoeksmethoden leveren elk op hun eigen manier een bijdrage aan de verkrijging van een volledig beeld met betrekking tot het doelbereik van het Concept en zodoende de beantwoording van de centrale probleemstelling. Elke onderzoeksmethode heeft zijn eigen sterktes en zwaktes die bepalend zijn voor de geschiktheid van de inzet van die betreffende methode als meetinstrument. In onderstaande tabel is de inzet van de onderzoeksmethoden, zoals behandeld in het vorige hoofdstuk, nogmaals overzichtelijk weergegeven.

Tabel 5.1 Overzicht inzet onderzoeksmethoden

Overzicht inzet onderzoeksmethoden:
Onderdeel A Autonomie van partijen De verantwoordelijkheid voor het bijbrengen van bewijs ligt bij partijen. Indicator(en): Bewijs bijbrengen Onderzoeksmethoden dimensie toepassing: Interview, dossieronderzoek, enquête. Onderzoeksmethoden dimensie tevredenheid: Interview, enquête.
Onderdeel B Onderzoeken De rechter dient actief te onderzoeken. Indicator(en): Actief onderzoeken, vragen aanvullende informatie en begeleiden van partijen. Onderzoeksmethoden dimensie toepassing: Interview, dossieronderzoek, enquête. Onderzoeksmethoden dimensie tevredenheid: Interview, enquête.
Onderdeel C Informeren De rechter dient procespartijen actief te informeren over hun procespositie en de zitting. Indicator(en): Actief informeren Onderzoeksmethoden dimensie toepassing: Interview, dossieronderzoek, enquête. Onderzoeksmethoden dimensie tevredenheid: Interview, enquête.
Onderdeel D Beslechten Een geschil dient definitief beslecht te worden; na beslechting is duidelijk hoe het met de rechtspositie van eiser is gesteld. Indicator(en): Finale beslechting Onderzoeksmethoden dimensie toepassing: Interview, dossieronderzoek, enquête. Onderzoeksmethoden dimensie tevredenheid: Interview, enquête.

5.1.1 Vragenlijsten

De eerste onderzoeksmethode die ingezet is om inzicht te krijgen in de toepassing van en tevredenheid over het Concept is survey onderzoek, de zogenaamde vragenlijsten. Bij survey onderzoek worden vragenlijsten voorgelegd aan een steekproef van respondenten uit een populatie.¹¹⁰ In het survey onderzoek is gebruik gemaakt van door de respondenten zelf in te vullen vragenlijsten, die online zijn verstrekt. Voordelen van een online enquête ten opzichte van telefonische surveys of vragenlijsten per post, zijn er vooral op het gebied van snelheid en tijd- en geldbesparing. Ook is de verwachting dat de respons hoger is in geval van de mogelijkheid van online invullen en versturen dan wanneer respondenten de enquêtevragen op papier moeten invullen en de lijst per post dienen te retourneren.

Omdat de te onderzoeken groepen het Concept vanuit een verschillend perspectief benaderen is de keuze gemaakt om twee verschillende vragenlijsten samen te stellen, met unieke vragen voor de betreffende respondentengroepen. Een eerste online vragenlijst is verstuurd naar de professionele partners, deze vragenlijst bestond uit 58 vragen. Een tweede online vragenlijst is verstuurd naar de rechters en secretarissen van de sector bestuursrecht, deze bestond uit 78 vragen. Met behulp van een professionele online enquêtetool zijn de enquêtes gemaakt en de gegevens verzameld.¹¹¹ De respondenten hebben een persoonlijke e-mail ontvangen met het verzoek mee te werken aan het onderzoek en het invullen van de vragenlijst. In deze mail was een link opgenomen, door op deze link te klikken werd de vragenlijst gestart. In de uitnodiging is vermeld dat het invullen van de vragenlijst ongeveer 15-20 minuten tijd in beslag zou nemen. Tijdens het invullen van de vragenlijst was een voortgangsindicator zichtbaar zodat de respondenten zicht hadden op hoe ver ze met het invullen gevorderd waren. In de uitnodiging is vermeld dat de gegevens vertrouwelijk worden behandeld en alleen gebruikt worden voor de doeleinden van dit onderzoek. In de bijlage zijn de volledige vragenlijsten voor de professionele partners en de medewerkers van de sector bestuursrecht opgenomen.

De vragen in deze vragenlijsten vragen de mening van respondenten over toepassing van en tevredenheid over het Concept. De vragen gaan over de volgende onderdelen: algemeen, bewijs bijbrengen, actief onderzoeken, vragen aanvullende informatie, begeleiden van partijen, actief informeren en finale beslechting. De vragenlijsten bevatten zowel vragen met een open antwoordmogelijkheid als gesloten vragen, waarbij gebruik is gemaakt van stellingen. Bij de stellingen werd gevraagd om op een 5-punts Likert schaal van 1 tot en met 5 aan te geven of de stellingen waar of onwaar zijn. Bij de tevredenheidvragen werd gevraagd de mate van tevredenheid aan te geven op een 5-punts Likert schaal van 1 tot en met 5. Daarnaast kon men “geen mening” aangeven als antwoord. Deze antwoordmogelijkheid wordt niet meegenomen in de berekening van het gemiddelde en de standaardafwijking. De Likert schaal is een methode om relatieve scores op verschillende dimensies te kunnen bepalen door het gebruik van gestandaardiseerde antwoordcategorieën.¹¹² Op deze manier kunnen moeilijk te kwantificeren gegevens ondervraagd worden en voorzien worden van een ordinaal meetniveau. Voordelen hiervan zijn de grotere uniformiteit en makkelijkere verwerking en vergelijking van de antwoorden van de respondenten.

¹¹⁰ Babbie, 2004, p. 243

¹¹¹ Gebruikte online enquêtetool: www.netq-enquete.nl

¹¹² Babbie, 2004, p. 169

Een deel van de vragen zijn voorgelegd aan de hand van een zogenaamd 'matrix format'. Dat wil zeggen dat de vragen met dezelfde antwoordcategorieën onder elkaar zijn geplaatst in een matrix. Hierdoor kunnen de respondenten de vragen sneller beantwoorden. Ook is gebruik gemaakt van zogenaamde contingentievragen in de vragenlijst. Dat houdt in dat enkele vragen alleen worden voorgelegd afhankelijk van het antwoord op een eerder gestelde vraag.¹¹³

5.1.2 Interviews

Interviewen is een goede methode van empirisch onderzoek om onderzoeksdata te verzamelen die gebruikt kan worden ter beantwoording van een vraagstelling binnen een wetenschappelijk onderzoek.¹¹⁴ Hoewel de informatie niet wetenschappelijk van aard is, kan deze toch heel bruikbaar zijn. De interviews zijn individueel, face-to-face afgenomen en waren gestructureerd van aard. Het voordeel van interviews is dat bruikbare antwoorden worden verkregen, indien de vraag onduidelijk is dan wordt deze toegelicht. Wanneer de geïnterviewde een ontoereikend antwoord geeft, kan worden doorgevraagd. Een nadeel van interviews is interviewbias. De aanwezigheid van een interviewer kan een hindernis opwerpen wat betreft het geven van de antwoorden door de respondent. De respondent wordt (dan wel niet bewust) mogelijk beïnvloedt door de interviewer.

5.1.3 Dossieronderzoek

Naast het houden van enquêtes en interviews is dossieronderzoek een waardevolle onderzoeksmethode. Er zijn verschillende argumenten om te kiezen voor dossieronderzoek. In het dossier is het procesverloop nauwkeurig na te gaan. Handelingen worden schriftelijk vastgelegd en aan het dossier toegevoegd. Dit geldt ook voor beslissingen van de griffie of de rechter in het kader van het vooronderzoek. Een andere reden is dat alles wat er gebeurt tijdens een gerechtelijke procedure door de bestuursrechter schriftelijk wordt vastgelegd en het meeste van wat er gebeurt schriftelijk wordt gedaan. Het dossier van een beroepszaak vormt daarmee een rijke bron van inzicht in de wijze waarop de rechterlijke besluitvorming heeft plaatsgevonden. Daarnaast vormt het dossier een betrouwbare bron in een aantal opzichten, bijvoorbeeld wanneer het gaat om het vastleggen van het (feitelijke) verloop van de procedure. Bovendien zijn dossiers in beginsel volledig beschikbaar en nadien/herhaald raadpleegbaar. De hoofdzakelijke reden om in bepaalde gevallen te kiezen voor dossieronderzoek is vooral de beschikbaarheid van relevante informatie. Zoals eerder naar voren kwam zal bij de vaststelling van de dimensie toepassing van het Concept gebruik worden gemaakt van dossieronderzoek, bepaalde indicatoren geven immers inzicht in de toepassing van het Concept door de verschillende procespartijen. Gegevensverzameling kan op twee manieren.

De eerste manier van gegevensverzameling is door gebruikmaking van de interne statistiek. Door middel van een intern registratiesysteem worden zaken door de rechtbank geregistreerd. Dit registratiesysteem biedt de mogelijkheid een aantal overzichten aan te maken. Te denken valt hierbij aan een overzicht van aantallen ingekomen en afgedane procedures (per soort regelgeving of regelgeving) of een overzicht van de wijze van afdoening van de beroepszaken. Voor inzicht in bepaalde gegevens kan dit systeem uitkomst bieden. Helaas worden aangelegenheden zoals het zelf in een zaak voorzien of het in stand laten van de rechtsgevolgen in beroepszaken niet geregistreerd.

¹¹³ Babbie, 2004, p. 251-254

¹¹⁴ Babbie, 2004, p. 263

Een tweede mogelijkheid om gegevens te verzamelen is door middel van een steekproef van dossiers. Hierbij worden enkele dossiers uit de archiefkast en het centrale archief op bepaalde indicatoren onderzocht met behulp van een checklist. Het gaat hierbij vooral om referentiegegevens die niet in het registratiesysteem worden opgenomen. De dossiers zijn een schriftelijke weerslag van de afhandeling van beroepszaken door de bestuursrechter die de rechtbank van elke beroepszaak aanlegt. Dit onderzoek kan ter ondersteuning van de verkregen inzichten uit het centrale registratiesysteem dienen.

Al maakt bestudering van dossiers van beroepszaken het mogelijk een enorme hoeveelheid informatie over het verloop van beroepsprocedures te verkrijgen, antwoord op alle vragen kunnen dossiers ook niet geven. Het dossier verschaft geen informatie over mondeling overleg of mondeling gegeven opdrachten. Evenmin bieden dossiers veel informatie over het in het kader van de behandeling van het beroep gehouden onderzoek ter zitting. Weliswaar wordt van de zitting (in de meeste gevallen) een proces-verbaal opgemaakt, maar dat geeft veelal slechts een beperkt beeld van de dynamiek die kenmerkend is voor vele zittingen.

Voor het vaststellen van de zaken die voor het dossieronderzoek in aanmerking komen, dienen verschillende keuzes gemaakt te worden. De eerste afbakening die wordt gemaakt is de toespitsing op algemeen bestuursrecht (ABR) bestuurszaken, de Vreemdelingenzaken worden buiten beschouwing gelaten. Daarnaast worden binnen de categorie bestuurszaken, de Belastingzaken ook buiten beschouwing gelaten (bestuurszaken bestaan uit instroom ABR + instroom Belasting). Binnen deze beroepszaken wordt de keuze gemaakt het onderzoek te richten op reguliere beroepsprocedures, de voorlopige voorzieningen en versnelde behandelingen worden buiten beschouwing gelaten. Reden hiervoor is dat een voorlopige voorziening een voorlopig oordeel is en zo een vertekening van de uitkomsten teweeg kan brengen. Een voorlopige voorzieningenprocedure is een van een bodemprocedure afwijkende procedure waar andere termijnen van toepassing zijn en doordat een voorlopig oordeel wordt gegeven geen sprake is van definitieve geschilbeslechting. Ook zal alleen worden gekeken naar beroepsprocedures die door een enkelvoudige kammers zijn afgedaan. Tevens dient voor de volledigheid nog even te worden opgemerkt dat alleen afgesloten beroepsprocedures onderzocht gaan worden.

Een van de andere keuzes is uit welke jaargangen de beroepszaken met elkaar vergeleken moeten gaan worden. Wanneer men geïnteresseerd is in de invloed van het Concept op het handelen van de bestuursrechter en de wijze waarop dit mogelijk invloed heeft, dient men te kijken naar gegevens van beroepszaken van vòòr invoering van het Concept en naar gegevens van beroepszaken sinds invoering van het Concept. Wat betreft de dimensies toepassing en tevredenheid willen we weten of er sprake is van een verandering in werkwijze op voor toepassing en tevredenheid cruciale indicatoren. De methode van voor en nameting wordt hier gehanteerd. Daarom is gekozen om zaken uit begin 2008 te onderzoeken en zaken uit begin 2011. Door middel van zelfbinding is binnen de sector bestuursrecht besloten met ingang van juli 2010 te gaan werken met het Concept. Hoofdwaaarschijnlijk zijn de resultaten niet direct waarneembaar en kunnen lopende zaken een vertekend beeld opleveren, daarom wordt gekozen om als vergelijkingsjaar de eerste helft van 2011 te nemen.

De gemiddelde uitstroom van het aantal ABR beroepszaken (excl. VK en Belasting, alle soorten behandeling) op jaarbasis is ongeveer 1200 zaken. Om de steekproefgrootte uit te rekenen kan gebruik worden gemaakt van de volgende formule:

Formule minimale steekproefgrootte waarbij de populatie eindig is :

$$n \geq \frac{N \cdot z_{\alpha/2}^2 \cdot s^2}{z_{\alpha/2}^2 \cdot s^2 + (N-1) \cdot F^2}$$

Wanneer een steekproefmarge van 5% wordt toegelaten, met een betrouwbaarheidspercentage van 95%, en de omvang van de populatie op 1200 beroepszaken wordt gesteld, betekent dit dat de steekproefgrootte 292 moet zijn (en 235 in geval de populatie 600 is). De steekproefgrootte is van belang als men een verschil wil aantonen. Het is dan van belang vast te stellen hoe groot de steekproef moet zijn om de statistisch significante verbanden en verschillen op hun relevantie te kunnen beoordelen. Dit betekent dat vele honderden dossiers beoordeeld moeten worden om statistisch significante verschillen in de zaaksbehandeling te kunnen aantonen. In verband met de beperkte tijd die beschikbaar is voor het onderzoek is dit niet mogelijk. Het dossieronderzoek zal dan ook puur ter ondersteuning dienen van de data uit het interne registratiesysteem en de andere onderzoeksmethoden.

5.2 Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit en betrouwbaarheid zijn twee belangrijke criteria voor de kwaliteit van onderzoek. Validiteit is de mate waarin een meetinstrument aan zijn doel beantwoordt; meet het wat het zou moeten meten. De validiteit gaat over de geldigheid van een test en is een gradatie; de ene test is meer valide dan de andere. Betrouwbaarheid verwijst naar de mate waarin de kans dat een gemeten waarde representatief is voor de werkelijke waarde; worden dezelfde data verzameld bij herhaling van het onderzoek.¹¹⁵ Survey onderzoek is over het algemeen zwak wat betreft de validiteit, maar sterk wat betreft de betrouwbaarheid.¹¹⁶

Betrouwbaarheid garandeert niet de validiteit van een meting, maar een hoge betrouwbaarheid is wel een voorwaarde voor validiteit van het onderzoek. Om te controleren of een verzameling gegevens homogeen (betrouwbaar) zijn, kan gebruik worden gemaakt van Cronbach's Alpha (α). Dit is een maat voor de interne consistentie van items in een vragenlijst. De waarde van α is een indicatie van de mate waarin een aantal items in een test hetzelfde begrip meten. Een bepaald begrip zal in een test door middel van verschillende items gemeten worden. Om bijvoorbeeld het concept 'het informeren van partijen' te meten, zal de test de respondent daarover meerdere vragen voorleggen. Cronbach's α geeft aan in hoeverre die items inderdaad hetzelfde begrip meten, door te berekenen of de antwoorden van een groep respondenten op deze items consistent zijn. Cronbach's α kan waarden aannemen van minus oneindig tot 1 (waarbij dient te worden opgemerkt dat alleen positieve waarden zinvol zijn). Wanneer een vragenlijst een Cronbach's α van 0,60 of hoger heeft (dit wordt meestal als vuistregel gehanteerd) is de vragenlijst betrouwbaar te noemen. Voor de

¹¹⁵ Babbie, 2004, p. 141-143

¹¹⁶ Babbie, 2004, p.275

betrouwbaarheid van de items in een vragenlijst worden ook weer verschillende vuistregels gehanteerd voor verschillende onderzoeken of testen. Meestal wordt uitgegaan van de vuistregel dat een test met een correlatie tussen 0,60 en 0,90 betrouwbaar is. Wanneer de correlatie hoger is dan 0,90 (dus de 1 benadert) is het mogelijk dat twee items precies hetzelfde meten, wat natuurlijk niet wenselijk is. Cronbach's α kan door middel van statistische software (SPSS) worden uitgerekend waardoor het met de hand uitrekenen niet meer nodig is.

Cronbach's Alpha kan met de volgende formule worden uitgerekend:

$$\alpha = \frac{n}{n-1} \left(1 - \frac{\sum V_i}{V_x} \right)$$

Waarbij:

n = aantal items

V_i = variantie van ieder item

V_x = variantie van de somscore van alle items (dus variantie nadat alle scores van de items bij elkaar zijn opgeteld)

Σ = sigma-teken, waarmee wordt bedoeld dat alle varianties van alle items bij elkaar opgeteld dienen te worden.

Om de validiteit te vergroten zijn meerdere informatiedragers geraadpleegd over het onderwerp en is niet volstaan met een bron. Deze manier van onderzoek wordt triangulatie genoemd. Doordat de informatiedragers in dit geval verschillende van aard zijn worden verschillende onderzoeksmethoden ingezet. Het door respondenten zelf laten invullen van de vragenlijsten heeft bijgedragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek, hierdoor wordt de subjectiviteit van de onderzoeker zoveel mogelijk buitengesloten. Ook het voorleggen van gesloten vragen met gestandaardiseerde antwoordcategorieën draagt bij aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

5.3 Onderzoekspopulatie

Voor de verzameling van de onderzoeksgegevens zijn respondenten geselecteerd. In deze paragraaf wordt ingegaan op de selectie van respondenten en de uiteindelijke respons. Binnen dit onderzoek kunnen, zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde is gekomen, drie groepen worden onderscheiden:

- De medewerkers van de sector bestuursrecht (van de rechtbank Almelo; rechters en secretarissen, medewerkers van de griffie worden buiten beschouwing gelaten)
- De professionele partners (procesvertegenwoordigers van eisers en verweerders)
- De justitiabelen (de rechtzoekenden)

5.3.1 Respondenten vragenlijsten en interviews

De professionele partners (procesvertegenwoordigers van verweerders en eisers) zijn middels een e-mail persoonlijk benaderd om mee te werken aan het onderzoek. De benaderde verschillende organisaties zijn advocatenkantoren, rechtshulporganisaties, Dienst Uitvoering Onderwijs, het UWV (Hengelo), CAK-BZ, FNV Bondgenoten, gemeenten, juridisch adviesbureaus, zorgverzekeraars, een milieu adviesbureau, de Politie Twente, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, de Sociale Verzekeringsbank en het CIZ. In de bijlage is de volledige lijst te vinden. De keuze voor deze respondenten is gemaakt om binnen de populatie zo veel mogelijk personen te bereiken, binnen

zoveel mogelijk verschillende organisaties. Op deze manier vertegenwoordigen de respondenten zo goed mogelijk de professionele partners die in aanraking komen met de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo.

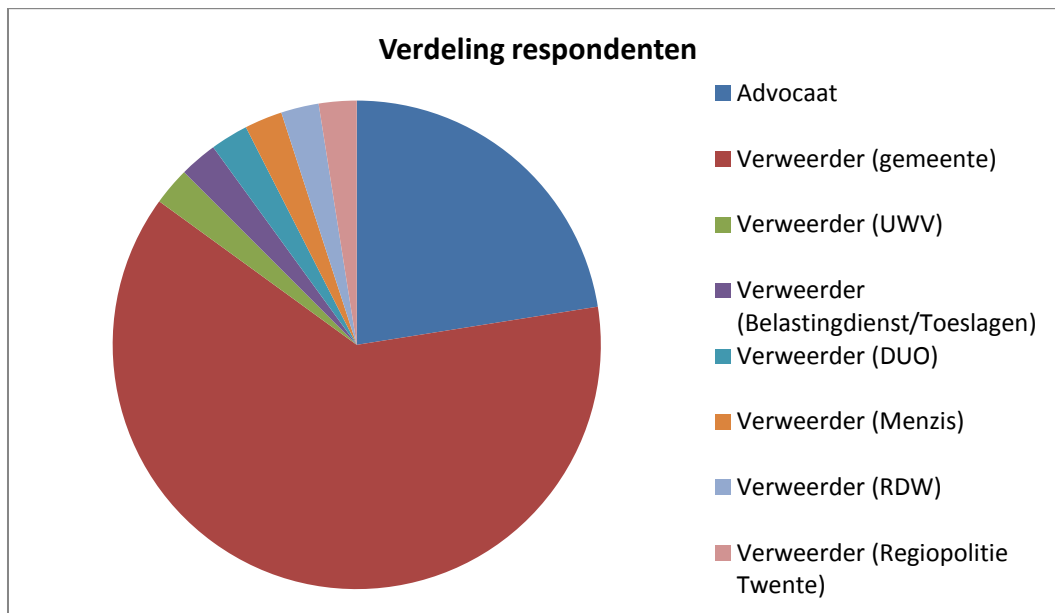
Voor de medewerkers van de sector bestuursrecht is gekozen om alle rechters en secretarissen van algemeen bestuursrecht te benaderen en de vragenlijst in te laten vullen. Voor de interviews zijn ook rechters en secretarissen van algemeen bestuursrecht benaderd. In totaal zijn ongeveer vijftien rechters en ongeveer vijftien secretarissen werkzaam op de sector bestuursrecht, waarvan een deel alleen vreemdelingenkamer zaken behandelt. Deze rechters en secretarissen vallen hierdoor buiten de onderzoekspopulatie.

5.3.2 Respons en non-respons

In totaal zijn 148 respondenten van 55 organisaties aangeschreven per e-mail. Normaliter maakt de rechtbank geen gebruik van correspondentie per e-mail, waardoor deze e-mail adresgegevens niet systematisch voorhanden waren. Hoewel geprobeerd is zoveel mogelijk juiste e-mailadressen te achterhalen, is het mogelijk dat de adressenlijst foutieve e-mailadressen bevatte, of e-mailadressen van medewerkers die niet langer werkzaam waren bij de betreffende organisatie. Hierdoor kwam het dat er na het uitgaan van de uitnodiging voor het invullen van de vragenlijst direct al enkele zogenaamde 'hard bounce' e-mails kwamen, de verzonden e-mail wordt teruggestuurd naar de verzender omdat het e-mailadres ongeldig is. Dertien respondenten hebben een reactie gestuurd waarin ze lieten weten (recentelijk) te weinig (of geen) ervaring met bestuursrechtelijke procedures bij de rechtbank Almelo te hebben, zij waren hierdoor niet geschikt voor het invullen van de vragenlijst. Enkele respondenten hebben laten weten namens de gehele afdeling de vragenlijst te hebben ingevuld, waardoor er maar één werd teruggestuurd.

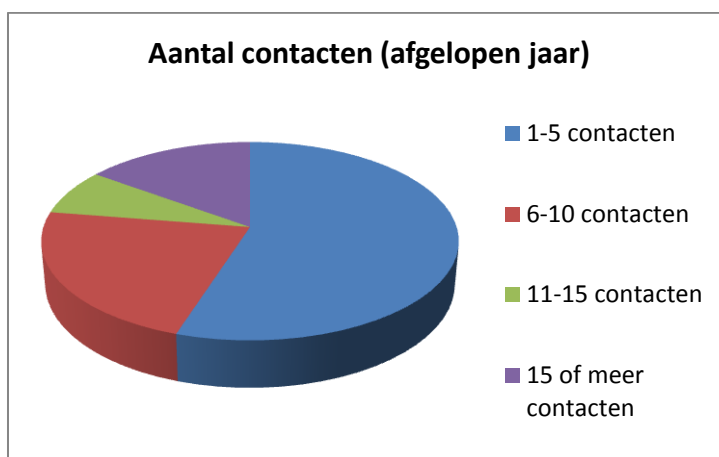
De respondenten hebben bijna twee weken de tijd gekregen voor het invullen van de vragenlijst. Na het verstrijken van de deadline voor het invullen van de vragenlijst is een herinneringsmail verstuurd naar de respondenten die de vragenlijst nog niet hadden ingevuld met het verzoek dit alsnog te doen. Het resultaat is dat in totaal 40 respondenten de vragenlijst volledig hebben ingevuld. Er waren 8 respondenten die wel begonnen zijn aan de vragenlijst, maar deze niet volledig hebben ingevuld. Deze vragenlijsten waren dan ook niet bruikbaar voor het onderzoek. Het merendeel van de respondenten is werkzaam als jurist of juridisch medewerker bij gemeenten. Een deel van de respondenten is werkzaam als advocaat en de overige respondenten zijn werkzaam bij andere verweerders dan de gemeenten. De respondenten zijn op verschillende deelgebieden van het bestuursrecht werkzaam, zoals: ruimtelijke ordening, sociale zekerheid, handhaving, ambtenarenrecht, bijstand, (lokale) belastingen, studiefinanciering en bijzondere wetten. Onderstaand diagram geeft de verdeling van de respondenten weer.

Figuur 5.2 Verdeling respondenten



Onderstaand diagram geeft de frequentie van het contact van de respondenten met de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo het afgelopen jaar aan. Op een respondent na, hebben alle respondenten de periode daarvoor ook te maken gehad met de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Dit contact loopt terug tot aan 1988 en varieert sterk in frequentie.

Figuur 5.3 Verdeling aantal contacten



De rechters en secretarissen van de sector bestuursrecht zijn ook per e-mail benaderd om hun vragenlijst in te vullen. In totaal hebben 18 sectormedewerkers de vragenlijst volledig ingevuld. Twee medewerkers zijn aan de vragenlijst begonnen, maar hebben deze niet volledig ingevuld. Deze twee vragenlijsten waren dan ook niet bruikbaar voor het onderzoek. De verdeling van de functies van deze groep respondenten wordt in onderstaand diagram weergegeven. De helft van de respondenten is werkzaam als secretaris, de andere helft als rechter of raio.

Figuur 5.4 Functie verdeling respondenten



Onderstaand diagram geeft aan hoe lang deze respondenten werkzaam zijn op de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Het grootste deel van de respondenten is al langer dan vijf jaar werkzaam op de sector.

Figuur 5.5 Aantal jaren werkzaam



Voor het verkrijgen van aanvullende informatie ter verificatie en verdieping zijn interviews gehouden met enkele rechters en secretarissen van de sector bestuursrecht. In totaal zijn vijf rechters en vier secretarissen geïnterviewd. Alle geïnterviewden hebben aangegeven ook de vragenlijst te hebben ingevuld. De gesprekken duurden gemiddeld anderhalf uur. In de bijlage zijn de uitgewerkte interviews bijgevoegd.

5.4 Data analyse

Om inzicht te krijgen in de toepassing van en tevredenheid over het Concept hebben analyses plaatsgevonden van de data die verzameld zijn aan de hand van het survey onderzoek. Deze analyse heeft plaatsgevonden met behulp van het statistisch programma Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). De data van de vragenlijsten zijn rechtstreeks getransporteerd naar SPSS. Sommige items zijn samengenomen tot een schaal ten behoeve van verdere analyse. Door middel van de

opdracht “Frequencies” is de spreiding van de algemene kenmerken van de respondenten duidelijk geworden. Aan de hand van betrouwbaarheidsanalyses zijn schalen geconstrueerd. Hierbij is gekeken naar de Cronbach’s Alpha voor de betreffende items en de interne correlatie.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan de uitvoering van het empirisch onderzoek. De onderzoeksmethoden, de validiteit en betrouwbaarheid, de onderzoekspopulatie en de data analyse zijn behandeld. Het survey onderzoek is de onderzoeksmethode die binnen dit afstudeeronderzoek de belangrijkste plaats inneemt bij het verkrijgen van de antwoorden op de onderzoeksvragen. Daarnaast wordt veel informatie verkregen door het houden van interviews. Ter ondersteuning zal gebruik worden gemaakt van data uit het interne registratiesysteem en van informatie verkregen uit zaaksdossiers. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van het uitgevoerde onderzoek besproken.

Hoofdstuk 6 Resultaten onderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het survey onderzoek, de interviews en het aanvullende dossieronderzoek besproken. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in de werkwijze van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo en de tevredenheid die hierover bestaat.

6.1 Resultaten survey onderzoek

In deze paragraaf worden de resultaten van de twee verschillende vragenlijsten besproken. De vragenlijsten bevatten items over de volgende onderdelen: algemeen, bewijs bijbrengen, actief onderzoeken, vragen om aanvullende informatie, het begeleiden van partijen, actief informeren, finale beslechting en nog enkele afsluitende vragen. De antwoorden schetsen een beeld van hoe de respondenten denken over de toepassing van enkele elementen uit het Concept. Sommige items kunnen worden samengevoegd tot een schaal.

6.1.1 Resultaten survey onderzoek professionele partners

De eerste items die in de vragenlijst zijn voorgelegd zijn algemeen van aard en beschrijven enkele karakteristieken van de respondenten. Deze kenmerken van de respondenten zijn in het vorige hoofdstuk aan bod gekomen.

6.1.1.1 Bewijs bijbrengen

In de vragenlijst zijn een aantal items voorgelegd waaruit kan worden afgeleid hoe de respondenten denken over het bijbrengen van bewijs. De verantwoordelijkheid voor het bijbrengen van bewijs ligt immers bij hen. In tabel 6.1 zijn de antwoorden van de respondenten op de bijbehorende items weergegeven en worden enkele kenmerken over de schaal 'bewijs bijbrengen' gegeven. De items zijn samengenomen tot een schaal ten behoeve van verdere analyse. De minimale waarde op deze schaal bedraagt 1 en de maximale waarde 5. Hoe hoger de score uitvalt, hoe positiever men denkt over de toepassing van het bijbrengen van bewijs. De gemiddelde score op de schaal bedraagt 4,72. Hieruit kan worden afgeleid dat weinig onduidelijkheid bestaat over het bijbrengen van bewijs door procespartijen. De resultaten op de afzonderlijke items onderstrepen dit. Het merendeel van de respondenten weet welke stellingen ze met bewijs dienden te onderbouwen en welke bewijsstukken ingebracht moesten worden. De respondenten kunnen zich vinden in het uitgangspunt dat partijen in beginsel verantwoordelijk zijn voor het bijbrengen van bewijs.

Tabel 6.1 Schaal ‘bewijs bijbrengen’

Items	Onwaar	Beetje onwaar	Neutraal	Beetje waar	Waar	Totale n
“Het is mij duidelijk (geweest) welke stellingen ik met bewijs diende te onderbouwen”	0 (0%)	0 (0%)	5 (12,5%)	3 (7,5%)	32 (80%)	40 (100%)
“Het is mij duidelijk (geweest) welke bewijsstukken ik moest inbrengen”	0 (0%)	1 (2,5%)	4 (10%)	3 (7,5%)	32 (80%)	40 (100%)
“Ik kan mij volledig vinden in het uitgangspunt dat partijen in beginsel verantwoordelijk zijn voor het bijbrengen van bewijs”	0 (0%)	1 (2,5%)	0 (0%)	4 (10%)	35 (87,5%)	40 (100%)

Schaal ‘bewijs bijbrengen’ (1-5; hoe hoger de score, hoe duidelijker de bewijslast)	
Aantal items	3 (bovenstaande)
Cronbach’s Alpha	0,654
Gemiddelde	4,72
Standaard deviatie	0,521

Cronbach’s α ligt tussen 0,60 en 0,90, de correlatie is dus betrouwbaar. De gemiddelde score is 4,72, dit betekent dat de bewijslast zeer duidelijk is (op een schaal van 1-5). De standaard deviatie is de statistische maatstaf van de spreading van een variabele rond zijn gemiddelde. De standaard deviatie geeft weer hoe de warden van de variabelen gemiddeld zijn gegroepeerd rond het gemiddelde. Een geringe standaard deviatie betekent dat de warden dicht bij het gemiddelde liggen. Dat is hier het geval.

6.1.1.2 Actief onderzoeken

De volgende items op de vragenlijst gaan over het actief onderzoeken door de rechter en betreffen het vooronderzoek. Op de vraag welke onderzoeksbevoegdheden in de ervaring van de respondenten (doorgaans) worden ingezet gedurende het vooronderzoek worden het opvragen van nadere stukken en het inwinnen van inlichtingen bij procespartijen het meest genoemd. Het grootste deel van de respondenten (75%) geeft aan dat ze het gebruik van de onderzoeksbevoegdheden door de rechter gedurende het vooronderzoek niet kunnen beïnvloeden. De respondenten die hebben aangegeven dit gebruik te kunnen beïnvloeden noemen als mogelijkheden het doen van een voorstel tot het verzoeken om bijvoorbeeld een expert te horen of inlichtingen te vragen (in het verweerschrift of schriftelijk), het actief aanbieden (van bijvoorbeeld nadere bewijslevering of stukken) of het stellen dat de tegenpartij zijn standpunt niet met nadere stukken heeft onderbouwd.

Tabel 6.2 geeft de antwoorden op de onderliggende items weer en geeft een overzicht van de kenmerken van de schaal ‘actief onderzoeken’. De antwoorden op de afzonderlijke items laten zien dat de mate van tevredenheid over het actief onderzoeken door de rechter goed is en dat de rechtbank actiever onderzoekt gedurende het vooronderzoek dan enkele jaren geleden. Echter heeft het merendeel van de respondenten aangegeven dat de rechter vaker van zijn onderzoeksbevoegdheden gedurende het vooronderzoek gebruik zou moeten maken. Om een goed beeld te krijgen van de toepassing en tevredenheid over het actief onderzoeken is een schaal

ontwikkeld. De schaal ‘actief onderzoeken’ bestaat uit drie van de vier van onderstaande items, het vierde item wordt uitgezonderd. Betrouwbaarheidsanalyse heeft aangetoond dat de Cronbach’s Alpha van deze schaal zou stijgen van 0,518 naar 0,727 bij het weglaten van het vierde item. Daarbij moet worden opgemerkt dat de interne correlatie met de eerste twee items negatief was. De gemiddelde score op de schaal ‘actief onderzoeken’ van de rechtbank komt overeen met de bovenstaande bevindingen, de algehele tevredenheid over het actief onderzoeken door de rechter is goed volgens de respondenten, de rechter is actief in de inzet van zijn onderzoeksbevoegdheden gedurende het vooronderzoek.

Tabel 6.2 Schaal ‘actief onderzoeken’

Items	Ze er ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Ze er tevreden	Totale n	Geen mening
“Bent u tevreden over de mate van inzet van de beschikbare onderzoeksbevoegdheden die de rechter ter beschikking staan door de rechter gedurende het vooronderzoek”	0 (0%)	1 (2,9%)	13 (37,1%)	20 (57,1%)	1 (2,9%)	35 (100%)	5
Bent u tevreden over de mate van activiteit van de rechter gedurende het vooronderzoek”	0 (0%)	2 (5,9%)	11 (32,4%)	21 (61,8%)	0 (0%)	34 (100%)	6
	Onwaar	Beetje onwaar	Neutraal	Beetje waar	Waar	Totale n	Geen mening
“De rechtbank onderzoekt actiever gedurende het vooronderzoek dan enkele jaren geleden”	0 (0%)	0 (0%)	12 (34,3%)	7 (20%)	16 (45,7%)	35 (100%)	5
“De rechter zou vaker van zijn onderzoeksbevoegdheden gedurende het vooronderzoek gebruik moeten maken”	2 (5,6%)	1 (2,8%)	12 (33,3%)	7 (19,4%)	14 (38,9%)	36 (100%)	4

Schaal ‘actief onderzoeken’ (1-5; hoe hoger de score, hoe meer tevreden over de activiteiten in het vooronderzoek)	
Aantal items	3 (bovenstaande m.u.v. het 4 ^e item)
Cronbach’s Alpha	0,727
Gemiddelde	3,74
Standaard deviatie	0,574

6.1.1.3 Aanvullende informatie

De volgende items op de vragenlijst gaan over het vragen om aanvullende informatie door de rechter gedurende het vooronderzoek en de bewijslast. Tabel 6.3 geeft de scores op deze items weer. Het merendeel van de respondenten (80%) is weleens verzocht om aanvullende informatie gedurende het vooronderzoek, dit weerspiegelt het bestaan van de hiervoor gestelde actieve houding van de

rechter. Hetzelfde geldt voor de duidelijkheid van de gevolgen indien niet wordt voldaan aan de gevraagde informatie, eveneens 80% geeft aan hiermee bekend te zijn. Het beeld dat bestaat wat betreft de duidelijkheid voor de justitiabele wat betreft deze moet aanvoeren en bewijzen is verdeeld, een kleine meerderheid (57%) denkt dat dit de justitiabele niet duidelijk is. Het is het bestuursorgaan daarentegen volgens de respondenten wel duidelijk wat het moet aanvoeren en bewijzen, daar is de grote meerderheid (90%) het over eens. Onderstaande tabel geeft de antwoorden op de afzonderlijke items weer.

Tabel 6.3 Vragen aanvullende informatie en bewijslevering

Item	Ja	Nee	Totale n
“Heeft de bestuursrechter u weleens verzocht om aanvullende informatie gedurende het vooronderzoek”	32 (80%)	8 (20%)	40 (100%)
“Zijn de gevolgen die er zijn u duidelijk indien u niet voldoet aan de levering van de gevraagde informatie/bewijs”	32 (80%)	8 (20%)	40 (100%)
Is het in uw ogen voor de justitiabele over het algemeen duidelijk wanneer hij wat moet aanvoeren en bewijzen”	17 (42,5%)	23 (57%)	40 (100%)
Is het volgens u het bestuursorgaan over het algemeen duidelijk wanneer het wat moet aanvoeren en bewijzen”	36 (90%)	4 (10%)	40 (100%)

Tabel 6.4 laat de antwoorden op de afzonderlijke items zien en de kenmerken van de gecreëerde schaal ‘vragen aanvullende informatie’. Deze schaal bestaat uit drie items, onderstaande items uitgezonderd het vierde item. Betrouwbaarheidsanalyse heeft aangetoond dat Cronbach’s Alpha van 0,623 naar 0,731 zou stijgen bij het weglaten van dit laatste item. Daarnaast was de interne correlatie van dit laatste item met de andere drie items laag. De schaal loopt weer op van 1 tot 5. De gemiddelde score wat betreft de tevredenheid over het vragen om aanvullende informatie is 3,56. Hieruit kan worden afgeleid dat de respondenten redelijk tevreden zijn over het vragen om aanvullende informatie door de rechtbank Almelo. De afzonderlijke items onderstrepen deze bevinding. De respondenten zijn tevreden over de mate van verzoek, de duidelijkheid van de inhoud van het verzoek en de kennisgeving over de mogelijke gevolgen in geval van nalaten van het verzochte. Vooral de tevredenheid over de inhoud van het verzoek, is duidelijk wat verschaft dient te worden, is relatief groot (80% is tevreden of zeer tevreden). Het resultaat op het laatste item, dat niet tot de schaal behoort, laat zien dat het merendeel van de respondenten (80,6%) tevreden is over de verschaft termijn bij het verzoek om aanvullende informatie.

Tabel 6.4 Schaal ‘vragen aanvullende informatie’

Items	Ze er ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Ze er tevreden	Totale n	Geen mening
“Bent u tevreden over de mate van verzoek (het aantal) om aanvullende informatie”	0 (0%)	4 (11,4%)	10 (28,6%)	20 (57,1%)	1 (2,9%)	35 (100%)	5
“Bent u tevreden over de duidelijkheid van de inhoud van het verzoek om aanvullende	0 (0%)	2 (5,7%)	5 (14,3%)	27 (77,1%)	1 (2,9%)	35 (100%)	5

informatie/bewijs, is u dan duidelijk wat u dient te verschaffen”							
“Bent u tevreden over de informatie die de rechtbank verschaft over de mogelijke gevolgen indien niet aan het verzoek om aanvullende informatie/bewijs van de rechtbank wordt voldaan”	0 (0%)	7 (20%)	8 (22,9%)	20 (57,1%)	0 (0%)	35 (100%)	5
“Bent u tevreden over de gestelde termijn die de rechtbank u verschaft bij het verzoek om aanvullende informatie/bewijs”	0 (0%)	3 (8,3%)	4 (11,1%)	29 (80,6%)	0 (0%)	36 (100%)	4

Schaal ‘vragen aanvullende informatie’ (1-5; hoe hoger de score, hoe meer tevreden over het vragen om aanvullende informatie)	
Aantal items	3 (bovenstaande met uitzondering van het 4 ^e item)
Cronbach’s Alpha	0,731
Gemiddelde	3,56
Standaard deviatie	0,642

Aanvullend zijn nog enkele stellingen geponeerd wat betreft het vragen om aanvullende informatie. Hier is helaas niet eenduidig op gereageerd door de respondenten waardoor het ook niet mogelijk is een schaal te creëren. Een stelling was bijvoorbeeld dat de bestuursrechter vaker om aanvullende informatie/bewijs dient te vragen, de helft van de respondenten (53,8%) reageert hier neutraal op. De stelling dat de rechtbank actiever om aanvullende informatie gedurende het vooronderzoek vraagt dan enkele jaren geleden, is zowel overwegend positief als neutraal beantwoord. Het merendeel van de respondenten (64,8%) geeft aan dat dit een beetje waar/waar is, maar bijna een derde (29,7%) geeft aan neutraal tegenover deze stelling te staan. Hierdoor is het niet mogelijk hieruit op te maken of echt sprake is van een andere werkwijze.

6.1.1.4 Begeleiden van partijen

De volgende items op de vragenlijst gaan over het begeleiden van partijen door de bestuursrechter. Op de vraag of (weleens) een bewijsopdracht gekregen is van de bestuursrechter wordt door een krappe meerderheid (60%) van de respondenten ontkennend geantwoord. Op de vraag hoe tevreden de respondenten zijn over de begeleiding van procespartijen door de bestuursrechter geeft een meerderheid (74%) van de respondenten aan tevreden te zijn. Hier van is het grootste deel (66%) tevreden en een klein percentage zelfs zeer tevreden (8%). Dit betekent desalniettemin dat een kwart niet tevreden is over de begeleiding door de bestuursrechter. Uit het onderzoek blijkt dat bijna een kwart aangeeft dat niet duidelijk is welke feiten op zitting als vaststaand worden aangemerkt en welke nog dienen te worden vastgesteld.

Tabel 6.5 geeft de antwoorden op de onderliggende items weer en geeft een overzicht van de kenmerken van de schaal 'begeleiden van partijen'. De antwoorden op de afzonderlijke items geven de begeleiding van partijen weer (ten aanzien van de feitenvaststelling). Om een goed beeld te krijgen van de toepassing en tevredenheid over het begeleiden van partijen is een schaal ontwikkeld. De schaal 'begeleiden van partijen' bestaat uit vijf van de zes van onderstaande items, het derde item uitgezonderd. Uit betrouwbaarheidsanalyse is gebleken dat Cronbach's Alpha zou stijgen van 0,687 naar 0,746 door het weglaten van dit item. Maar vooral de negatieve interne correlatie met de (meerderheid van de) andere items heeft doen besluiten tot het uitsluiten van dit item op de schaal. De schaal heeft weer een verdeling van 1 tot 5. Hoe hoger op de schaal gescoord wordt, hoe beter de begeleiding van partijen wat betreft de feitenvaststelling. De gemiddelde score op de schaal bedraagt 4,01. Hieruit kan worden afgeleid dat de begeleiding van partijen in het proces van de feitenvaststelling goed is. De scores op de afzonderlijke items onderstrepen dit. De zitting is van belang voor de begeleiding van partijen bij het vaststellen van de feiten. De rechter maakt hier gebruik van en geeft actief aanwijzingen. Volgens de respondenten begeleidt de rechtbank procespartijen actiever dan enkele jaren geleden. Het derde item maakt geen onderdeel uit van de schaal 'begeleiden van partijen', maar geeft desondanks wel inzicht in de werkwijze van de rechter. De stelling dat de rechter doorgaans actief vragen stelt op de zitting wordt door het merendeel van de respondenten (87,5%) met waar beantwoord. Hieruit kan worden opgemaakt dat de rechter een actieve houding aanneemt gedurende de zitting.

Tabel 6.5 Schaal 'begeleiden van partijen'

Items	Onwaar	Beetje onwaar	Neutraal	Beetje waar	Waar	Totaal	Geen mening
"Over het algemeen is in een zaak duidelijk welke feiten op zitting als vaststaand worden aangemerkt en welke feiten nog dienen te worden vastgesteld"	1 (2,5%)	8 (20%)	8 (20%)	5 (12,5%)	18 (45%)	40 (100%)	0
"De zitting heeft een doorslaggevende functie bij het vaststellen van de feiten"	3 (7,5%)	4 (10%)	9 (22,5%)	10 (25%)	14 (35%)	40 (100%)	0
"De rechter stelt doorgaans actief vragen op de zitting"	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (12,5%)	35 (87,5%)	40 (100%)	0
"De rechter geeft doorgaans actief aanwijzingen aan procespartijen op de zitting"	0 (0%)	5 (12,5%)	7 (17,5%)	14 (35%)	14 (35%)	40 (100%)	0
"De zitting heeft over het algemeen toegevoegde waarde (wat betreft de feitenvaststelling)"	0 (0%)	2 (5%)	3 (7,5%)	10 (25%)	25 (62,5%)	40 (100%)	0
De rechtbank begeleidt procespartijen actiever dan enkele jaren geleden"	0 (0%)	2 (5,4%)	6 (16,2%)	10 (27%)	19 (51,4%)	37 (100%)	3

Schaal 'begeleiden van partijen' (1-5; hoe hoger de score, hoe beter de begeleiding t.a.v. de feitenvaststelling)	
Aantal items	5 (bovenstaande met uitzondering van het 3 ^e item)
Cronbach's Alpha	0,726
Gemiddelde	4,01
Standaard deviatie	0,746

6.1.1.5 Actief informeren

Het volgende onderdeel van de vragenlijst bestaat uit items die gaan over het actief informeren van procespartijen door de rechter gedurende de gehele zaaksbehandeling. Uit het survey onderzoek is gebleken dat de grote meerderheid (87,5%) van de respondenten geen informatie voorafgaand aan de zitting is verschaft over de procespositie (wat betreft de voorlopig gemaakt analyse door de bestuursrechter). Een kleine meerderheid (60%) van de respondenten wordt op zitting ook niet ingelicht over deze procespositie t.a.v. de voorlopig gemaakte analyse. Op de vraag of door de rechtbank informatie is verschaft over de bewijspositie ter voorbereiding op een zitting zodat respondent wist wat deze aan de bewijsvoering kon verbeteren heeft het merendeel (67,5%) ontkennend geantwoord. Op de vraag of respondent op zitting ingelicht wordt door de bestuursrechter over zijn bewijspositie is verdeeld gereageerd, de helft (50%) geeft aan hierover te worden ingelicht op zitting. Dit betekent echter dat ook de helft hierover niet wordt ingelicht op zitting. Op de vraag of door de rechtbank informatie is verschaft ter voorbereiding op een zitting zodat respondent wist wat op zitting aan de orde kwam is ook verdeeld geantwoord, een hele kleine meerderheid (55%) geeft aan hierover geïnformeerd te zijn. Dit schetst het beeld dat iets minder dan de helft hierover niet is geïnformeerd. De respondenten die van te voren zijn geïnformeerd over wat ter zitting aan de orde komt geven overwegend aan dit prettig te vinden. Op het item met de vraag of door de rechtbank vragen gesteld zijn ter voorbereiding op een zitting is ook verdeeld gereageerd, een kleine meerderheid van de respondenten (55%) heeft instemmend geantwoord. De vraag of respondent bij aanvang van de zitting ingelicht wordt over wat ter zitting aan de orde komt wordt door de meerderheid (67,5%) instemmend geantwoord. Op de vervolgvraag (indien ingelicht) of deze zaken ook daadwerkelijk aan de orde zijn gekomen op zitting is door alle respondenten instemmend geantwoord. Op de vraag of respondent voorafgaand aan of op zitting geïnformeerd is over bijzonderheden door de rechter heeft een kleine meerderheid (55%) geantwoord dat dit niet werd gedaan. Op het item of op zitting vragen zijn gesteld door de bestuursrechter waar respondent op voorhand niet op bedacht was, wordt door een meerderheid (67,5%) toch instemmend geantwoord. Het merendeel van de respondenten (79%) die van te voren zijn geïnformeerd (over hun procespositie, hun bewijspositie, wat ter zitting komt of over bijzonderheden) geeft aan dat deze informatie tijdig is verstrekt. Op de vraag of respondent ter voorbereiding op de zitting wat heeft gehad aan deze verstrekte informatie wordt door de grote meerderheid (86%) instemmend geantwoord.

Op de vraag hoe tevreden respondenten in het algemeen zijn over de informatie die de rechtbank respondent heeft verstrekt (wist deze wat hem te doen stond voor de zitting, was dit duidelijk) is door een kleine meerderheid (52,5%) tevreden geantwoord, een deel (10%) geeft aan zeer tevreden te zijn en ongeveer een derde (32,5%) staat er neutraal tegenover. De overgrote meerderheid geeft

aan het op prijs te stellen van tevoren te weten wat op zitting besproken/gevraagd gaat worden, er zijn maar weinig respondenten die er neutraal tegenover staan.

Tabel 6.6 geeft de antwoorden op de onderliggende items weer en geeft een overzicht van de kenmerken van de schaal 'actief informeren'. De antwoorden op de afzonderlijke items laten zien dat de rechtbank actiever informeert naar procespartijen toe dan enkele jaren geleden. Wat betreft de tevredenheid over de verschillende vormen van informatievoorziening door de rechter wordt hoofdzakelijk neutraal en positief gereageerd. De items zijn samengenomen tot een schaal ten behoeve van verdere analyse. De minimale waarde op deze schaal bedraagt 1 en de maximale waarde 5. Hoe hoger de score uitvalt, hoe actiever geïnformeerd wordt door de rechtbank. De gemiddelde score op de schaal is 3,49. Hieruit kan worden afgeleid dat redelijk goed actief geïnformeerd wordt door de rechtbank. De schaal 'actief informeren' bestaat uit vier items, alle onderstaande items. Betrouwbaarheidsanalyse heeft uitgewezen dat de items een hoge interne correlatie bezitten met een hoge waarde van Cronbach's Alpha (0,894), maar die niet hoger is dan de kritieke waarde (0,90).

Tabel 6.6 Schaal 'actief informeren'

Items	Onwaar	Beetje onwaar	Neutraal	Beetje waar	Waar	Totaal n	Geen mening
"De rechtbank informeert actiever over de procespositie, de bewijslast, de onderwerpen op zitting en bijzonderheden naar procespartijen toe dan enkele jaren geleden"	3 (7,7%)	2 (5,1%)	7 (17,9%)	10 (25,6%)	17 (43,6%)	39 (100%)	1
"(Alle) procespartijen worden goed voorgelicht over hun bewijsplicht door de rechter"	2 (5,1%)	4 (10,3%)	17 (43,6%)	7 (17,9%)	9 (23,1%)	39 (100%)	1
(Alle) procespartijen worden goed voorgelicht over bijzonderheden door de rechter (zodat deze niet worden verrast)"	3 (7,9%)	5 (13,2%)	14 (36,8%)	11 (28,9%)	5 (13,2%)	38 (100%)	2
(Alle) procespartijen worden goed voorgelicht over hun procespositie door de rechter"	1 (2,6%)	8 (21,1%)	14 (36,8%)	7 (18,4%)	8 (21,1%)	38 (100%)	2

Schaal 'actief informeren' (1-5; hoe hoger de score, hoe actiever procespartijen geïnformeerd worden)	
Aantal items	4 (bovenstaande)
Cronbach's Alpha	0,894
Gemiddelde	3,49
Standaard deviatie	0,985

6.1.1.6 Definitieve geschilbeslechting

Het laatste onderdeel van de vragenlijst betreft items die gaan over de definitieve beslechting van geschillen. Op de vraag of respondent met het herstellen van gebreken te maken heeft gehad is verdeeld geantwoord, de helft (50%) geeft aan hiermee te maken te hebben gehad, de andere helft geeft aan van niet, veelal betreft het een motiveringsgebrek. Op de vraag of het herstel van het gebrek uit de voorgaande vraag heeft geleid tot definitieve beslechting van het geschil conform punt 4.3 van het Concept, is overwegend positief geantwoord. Ook overwegend positief wordt geantwoord op de vraag hoe het herstellen van gebreken of nadere bewijslevering in de praktijk verloopt. Op de vraag of de mogelijke consequenties (verbonden aan de herstelmogelijkheid of nadere bewijslevering) respondent duidelijk zijn antwoord de grote meerderheid (95%) instemmend. Op het item of respondent wel eens doorverwezen is naar mediation of een minnelijke regeling is voorgesteld, wordt verdeeld geantwoord. Net iets meer dan de helft (54%) geeft aan nooit te zijn doorverwezen naar mediation of is een minnelijke regeling voorgesteld. Op de vraag of respondenten tevreden zijn over het aantal keren dat hier naar doorverwezen is of een minnelijke regeling is voorgesteld wordt ook verdeeld geantwoord. Een kleine minderheid (42,5%) geeft aan dat dit voldoende gebeurt, een klein deel (15%) geeft aan dat dit te weinig gebeurt, een heel klein deel (5%) geeft aan dat dit te vaak gebeurt en een deel van de respondenten (37,5%) geeft aan dat het niet van toepassing is.

De respondenten zijn tot slot ook nog enkele stellingen voorgehouden met betrekking tot finale beslechting. De stelling dat verweerder in de gelegenheid wordt gesteld gebreken aan het besluit te herstellen (art. 8:51a Awb) wordt door de respondenten verdeeld beantwoord. Een deel (42,1%) geeft aan dat dit waar is, een deel (28,9%) geeft aan dat dit een beetje waar is, daarnaast is er een categorie (26,3%) die antwoordt hier neutraal tegenover te staan. Op de stelling dat de rechtsverhouding over het algemeen duidelijk is in de uitspraak antwoordt iets meer dan de helft (52,5%) dat dit waar is en bijna een derde (30%) dat dit een beetje waar is. Dit is heel behoorlijk, maar nog steeds is het voor bijna een vijfde deel niet duidelijk. Er bestaat nog een mogelijkheid tot verbetering op dit punt. Het item dat de rechter vaker gebruik zou moeten maken van zijn bevoegdheden tot finale geschilbeslechting (rechtsgevolgen in stand laten/zelf in de zaak voorzien) wordt hoofdzakelijk positief gereageerd, iets meer dan de helft (66,7%) stemt hiermee in. Op de stelling dat de rechter actiever gebruik maakt van zijn bevoegdheden tot finale beslechting dan enkele jaren geleden is ook door een meerderheid (66,7%) gesteld dat de rechter actiever gebruik maakt van zijn bevoegdheden tot finale geschilbeslechting. Dit is een zeer goede score en geeft de actieve houding van de rechter weer.

Tabel 6.7 laat de antwoorden op de afzonderlijke items zien en de kenmerken van de gecreëerde schaal 'tevredenheid finale geschilbeslechting'. Deze schaal bestaat uit drie items, de onderstaande items. De schaal geeft de mate van tevredenheid over finale geschilbeslechting weer. Hoe hoger de score uitvalt, hoe meer tevreden de respondenten zijn over de finale beslechting van geschillen. Betrouwbaarheidsanalyse heeft aangegeven dat de schaal betrouwbaar is, Cronbach's Alpha is 0,732 en de interne correlatie is goed. De gemiddelde score op de schaal 'tevredenheid finale geschilbeslechting' is 3,69. Dit geeft aan dat de respondenten redelijk goed tevreden zijn over de finale geschilbeslechting. De antwoorden op de afzonderlijke items van deze schaal onderstrepen dat.

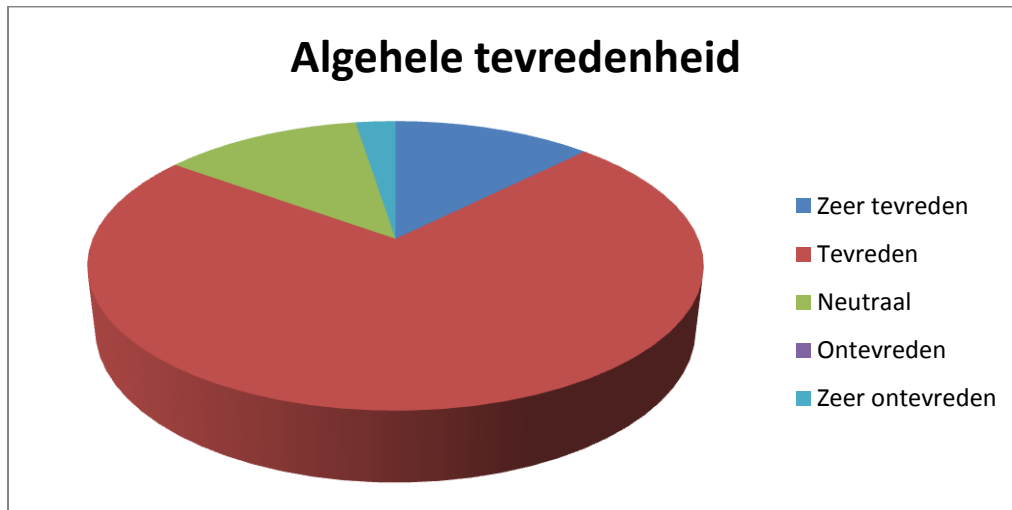
Tabel 6.7 Schaal ‘tevredenheid finale geschilbeslechting’

Items	Ze er ontevreden	Ontevreden	Neutraal	Tevreden	Ze er tevreden	Totale n	Geen mening
“Hoe tevreden bent u over de duidelijkheid van de rechtsverhouding in de uitspraken”	0 (0%)	2 (5%)	6 (15%)	28 (70%)	4 (10%)	40 (100%)	0
“Hoe tevreden bent u over de manier waarop de rechter gebruik maakt van de inzet van zijn bevoegdheid tot finale geschilbeslechting (rechtsgevolgen in stand laten/zelf in de zaak voorzien)”	0 (0%)	6 (15,8%)	10 (26,3%)	17 (44,7%)	4 (13,2%)	38 (100%)	2
“Hoe tevreden bent u over de mogelijkheden tot herstel aan het besluit/nadere bewijslevering die u geboden worden”	0 (0%)	2 (5,3%)	12 (31,6%)	22 (57,9%)	2 (5,3%)	38 (100%)	2

Schaal ‘tevredenheid finale geschilbeslechting’ (1-5; hoe hoger de score, hoe meer tevreden procespartijen zijn t.a.v. finale geschilbeslechting)	
Aantal items	3 (bovenstaande)
Cronbach’s Alpha	0,732
Gemiddelde	3,69
Standaard deviatie	0,618

6.1.1.7 Algehele tevredenheid

Afsluitend is de respondenten nog gevraagd naar hun algemene tevredenheid over de manier van zaaksbehandeling door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Onderstaand diagram is weergave van deze tevredenheid. Tevens is de respondenten gevraagd of ze hun algehele tevredenheid over de manier van zaaksbehandeling door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo uit kunnen drukken in een cijfer. Het gemiddeld gescoorde cijfer is een 7,6 (onafgerond 7,555) waarbij de laagste score een 6,5 was en de hoogste score een 9 met een standaard deviatie van 0,5822. Op de vraag wat de respondenten vinden van het feit dat ze betrokken zijn bij deze evaluatie wordt positief gereageerd.



Figuur 6.8 Diagram algehele tevredenheid zaaksbehandeling

6.1.1.8 Samenhang onderdelen effectieve bestuursrechtspraak

Afsluitend wordt in deze paragraaf inzicht geboden in de samenhang tussen de onderdelen van effectieve bestuursrechtspraak zoals deze in het survey onderzoek zijn gemeten. Verwacht kan worden dat de antwoorden van de respondenten op de ontwikkelde schalen van effectieve bestuursrechtspraak op enige wijze samenhang vertonen. Zo is het aannemelijk dat het actief onderzoeken samenhangt met het vragen om aanvullende informatie. Ook ligt het voor de hand dat actief informeren en het begeleiden van partijen samenhang vertonen. Deze en andere verbanden zijn met behulp van een bivariate correlatieanalyse (Pearson) onderzocht, waarbij alle zes schalen over effectieve bestuursrechtspraak zijn meegenomen. De Pearson's correlatiecoëfficiënt neemt een waarde aan tussen 0 en 1. Indien deze de waarde 0 aanneemt is er geen enkele samenhang tussen de twee variabelen, hoe hoger de correlatiecoëfficiënt de 1 benadert, hoe afhankelijker ze van elkaar zijn, een positieve samenhang. Gebruik wordt gemaakt van een significantieniveau van 0.01 en van een significantieniveau van 0.05. In tabel 6.9 zijn de resultaten van de analyses naar de samenhang weergegeven. Daaruit kunnen een aantal significante verbanden worden afgelezen.

Met grote zekerheid kan gesteld worden dat de schaal bewijs (duidelijkheid bewijslast) een positieve samenhang vertoont met de andere vijf schalen. Dat betekent dat als de score op de schaal bewijs bijbrengen omhoog gaat, de scores op de andere schalen ook zullen stijgen. Hoe positiever de respondenten denken over de toepassing van het bijbrengen van bewijs, hoe duidelijker deze bewijslast is, hoe positiever gescoord wordt op de andere schalen.

Zoals verwacht hangt de mate van tevredenheid over het actief onderzoeken significant samen met de tevredenheid over het vragen om aanvullende informatie. Respondenten die tevreden zijn over het actief onderzoeken gedurende het vooronderzoek zijn tevreden over het vragen om aanvullende informatie door de rechtbank. Daarnaast bestaat er een positieve samenhang tussen de tevredenheid over het actief onderzoeken en het actief informeren door de rechtbank van procespartijen en de tevredenheid over de finale geschilbeslechting. Hierdoor lijkt het aannemelijk dat hoe meer tevreden respondenten zijn over het actief onderzoeken, hoe meer tevreden zij zijn over de finale beslechting van geschillen, dat actief onderzoek door de rechter samenhangt met de tevredenheid van respondenten over finale beslechting.

De mate van tevredenheid over het vragen om aanvullende informatie vertoont samenhang met hoe gedacht wordt over de duidelijkheid van de bewijslast en de tevredenheid over het actief onderzoeken. Hoe meer tevreden respondenten zijn over het vragen naar aanvullende informatie, hoe duidelijker de bewijslast en hoe meer tevreden zij zijn over de activiteiten van de rechter gedurende het vooronderzoek. Daarnaast is samenhang te bespeuren tussen de tevredenheid over het vragen om aanvullende informatie en het actief informeren en de tevredenheid over finale beslechting. Hierdoor lijkt het aannemelijk dat het vragen om aanvullende informatie samenhangt met de finale beslechting van geschillen.

Het begeleiden van partijen ten aanzien van de feitenvaststelling heeft een positieve samenhang met de duidelijkheid die bestaat over de bewijslast. Daarnaast hangt het begeleiden van partijen t.a.v. de feitenvaststelling significant samen met het actief informeren van procespartijen en de tevredenheid over de finale geschilbeslechting. Hierdoor lijkt het aannemelijk dat actieve begeleiding van partijen inhoudt dat actief geïnformeerd wordt door de rechtbank en tevredenheid over finale geschilbeslechting met zich meebrengt.

De mate van actief informeren vertoont een positieve samenhang met de andere schalen. Hoe actiever geïnformeerd wordt door de rechtbank, hoe duidelijker de bewijslast, hoe beter de begeleiding ten aanzien van de feitenvaststelling en hoe meer tevreden respondenten zijn over de andere onderdelen. Ten slotte is uit de analyse gebleken dat tevredenheid op de schaal van finale geschilbeslechting positief significant samenhangt met de andere schalen. Dit laat zien hoe de onderdelen van het Concept met elkaar samenhangen en met elkaar zijn verweven.

Tabel 6.9 Samenhang onderdelen effectieve bestuursrechtspraak

	Bewijs	Onderzoeken	Vragen informatie	Begeleiden	Informeren	Finale geschilbesl
Bewijs	1	0,483**	0,537**	0,327*	0,472**	0,656**
Onderzoeken	0,483**	1	0,447**	0,258	0,613**	0,379*
Vragen informatie	0,537**	0,447**	1	-0,015	0,379*	0,333*
Begeleiden	0,327*	0,258	-0,015	1	0,578**	0,477**
Informeren	0,472**	0,613**	0,379*	0,578**	1	0,516**
Finale geschilbesl	0,656**	0,379*	0,333*	0,477**	0,516**	1

** . Correlatie is significant op het niveau van 0.01 (2-tailed).

* . Correlatie is significant op het niveau van 0.05 (2-tailed).

6.1.2 Resultaten survey onderzoek rechters en secretarissen

Deze subparagraaf zal inzicht verschaffen in de resultaten van het survey onderzoek dat is gehouden onder de rechters en secretarissen van de sector algemeen bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Deze vragenlijst bevat dezelfde opbouw als de vragenlijst die verspreid onder de professionele partners. Bespreking van de uitkomsten zal dan ook volgens hetzelfde format worden gedaan. Een verschil is echter wel dat de vragenlijst voor de sectormedewerkers meer open vragen bevatte en meer vraagstellingen waar met ja of nee op diende te worden geantwoord. Hierdoor is het niet mogelijk om voor de onderdelen van effectieve bestuursrechtspraak van deze vragenlijst schalen te construeren.

6.1.2.1 Bewijs bijbrengen

De eerste items van de vragenlijst gaan over de verantwoordelijkheid voor het bijbrengen van bewijs in een geding die partijen is gelegd. De vraag of de rechtbank activiteiten onderneemt om partijen in kennis te stellen van hun plicht tot bewijslevering wordt door de grote meerderheid (94%) instemmend beantwoord. Deze activiteiten bestaan volgens de respondenten hoofdzakelijk uit het schriftelijk informeren voorafgaand aan de zitting en een enkele keer uit het doen van een tussenuitspraak of het gelasten van een comparitie. Het schriftelijk informeren kan door het sturen van een vraagstelling (mogelijk als bijlage in de uitnodiging voor de zitting) of het verzoek om aanvullende stukken. De vraagstelling kan partijen erop wijzen wat ter zitting aan de orde komt, wat van hen verlangd wordt, zodat zij zich hierop kunnen voorbereiden. Een andere mogelijkheid is door middel van een zogenaamde 'bewijsbrief' waarin gesteld wordt dat een geponeerde stelling onderbouwing nodig heeft of waarin wordt gewezen op de mogelijkheid om nadere stukken in te brengen. Sporadisch komt het ook voor dat op zitting door de rechter uitleg wordt gegeven, mocht blijken dat eiser bijvoorbeeld nog nadere stukken kan inbrengen dan kan dit aanleiding zijn om de zaak te heropenen.

De vraag of een verandering merkbaar is in de werkwijze wat betreft het bijbrengen van bewijs wordt door de grote meerderheid van de respondenten die langer werkzaam zijn op de sector bestuursrecht instemmend beantwoord. Aangegeven wordt dat er bewuster mee wordt omgegaan, dat de rechtbank actiever informeert en partijen zodoende op hun bewijspositie wijst. Voorheen werd soms pas ter zitting meegedeeld dat bij partij de bewijslast ligt, dat leidde soms tot heropeningen. Er wordt een afweging gemaakt over de noodzaak bewijs te leveren en wiens taak dat is. Partijen worden nadrukkelijk betrokken bij de beantwoording van deze vragen. Enkele respondenten geven aan dat er niet echt een wezenlijk verschil waarneembaar is. Aangegeven wordt door een van hen dat lang niet altijd duidelijk aan te geven is bij wie de bewijslast op enig moment ligt, met name bij bijstandzaken en WAO/WIA. De bewijslast kan ook voor afzonderlijke onderdelen bij de ene of de andere procespartij liggen.

De vraag of de taakverdeling met betrekking tot het bewijs procespartijen duidelijk is wordt verdeeld beantwoord door de sectormedewerkers. Een deel (28%) denkt van wel, een deel (28%) denkt van niet en het overige deel denkt anders zoals soms wel, soms niet of niet altijd, het wisselt. Op de vraag of procespartijen naar mening van de respondenten voldoende het bewijs bijbrengen is eveneens verdeeld geantwoord, een deel (22%) vindt van wel, een deel (22%) vindt van niet, maar de meerderheid geeft aan dat dit varieert.

Wanneer gevraagd wordt naar de uitvoerbaarheid van deze bepaling wordt door de grote meerderheid van de respondenten aangegeven dat deze goed uitvoerbaar is voor het algemeen bestuursrecht. In brieven en bijlagen ten behoeve van de behandeling ter zittingen en comparities wordt voldoende duidelijk gemaakt welk bewijs procespartijen dienen bij te brengen. De verantwoordelijkheid kan dan ook bij hen liggen. Soms wordt wel aangegeven dat het soms wel lastig is omdat de bewijslastverdeling in het bestuursrecht niet altijd even duidelijk is. Ook wordt door een respondent aangegeven dat het wel een nauwkeurige omschrijving van de vraagstelling vereist, het gevaar is dat partijen op het verkeerde been worden gezet. Aangegeven wordt door een respondent dat de burgers die zonder (goede) advocaat procederen wel veel baat hebben bij een actieve rechter. Door vooraf bewijs te vragen loopt en zaak soepeler. Het heropenen om nog nadere stukken in te brengen komt minder voor. Wel wordt opgemerkt dat het in de voorbereiding meer tijd kost. Een punt van aandacht wat door een respondent wordt aangegeven is dat ervoor gewaakt moet worden dat partijen te snel de bal bij de rechtbank neerleggen en als het ware wachten op een 'bewijsbrief' en pas dan echt aan het werk gaan. Ook geeft een respondent aan dat je zou verwachten dat partijen op deze nieuwe werkwijze inspelen en dat daar waar professionals aan het proces deelnemen ze meer uit zichzelf al met bewijs komen, dit valt volgens respondent tegen. Het is een groeiprocess, partijen moeten nog wennen aan het Concept. Een enkele respondent geeft aan dat deze bepaling niet goed uitvoerbaar is voor de zaken die respondent behandelt (vooral ambtenarenzaken), maar staat deze wel achter de functie om partijen nog eens expliciet te attenderen op de mogelijkheid om bewijs aan te dragen.

Op de vraag wat de mening van respondenten is over de beginselplicht tot bewijslevering door partijen vindt zowel de meerderheid van de rechters als de secretarissen dat dit een juist uitgangspunt is. De bepaling maakt procespartijen duidelijk wat hun procespositie is en schept hierdoor duidelijkheid. Aangegeven wordt wel dat het voor de burger soms moeilijk in te schatten is, niet altijd is duidelijk wie welke bewijspositie heeft. Maar 'wie stelt moet bewijzen' is een algemene regel die in het bestuursrecht nog wel eens is verwaarloosd stelt een respondent. In het bestuursrecht geldt de vrije bewijsleer, een en ander moet wel aannemelijk worden gemaakt. De rechter kan, met name de niet juridisch geschoolde burger, een handje helpen door deze te wijzen op zijn bewijspositie in het kader van de 'rechtsongelijkheid'. Een respondent merkt op dat de bestuursrechter zelf ook onderzoek kan doen om zo de 'eenvoudige' burger op gelijk niveau te brengen met de 'machtige' overheid.

6.1.2.2 Actief onderzoeken

De volgende items op de vragenlijst gaan over het actief onderzoeken door de rechter gedurende het vooronderzoek. De grote meerderheid van de respondenten geeft aan bewust stil te staan bij het geven van de kans aan procespartijen om feiten aan te vullen en te bewijzen. Hoofdzakelijk gebeurt dit in de voorbereidende fase. Nagedacht wordt dan ook over de wijze waarop die kans kan worden gegeven, zoals een brief, een oproeping, een tussenuitspraak of een comparitie. Een klein deel geeft aan dat dit niet wordt gedaan of dat hier bij stil wordt gestaan in geval van een bewijsprobleem. Een respondent geeft aan dat dit zich moet ontwikkelen. Ook geeft een respondent aan dat dit niet altijd gebeurt doordat de focus op andere dingen ligt door de werkdruk en de vele wetswijzigingen. Ook geeft een respondent aan dat hier bewuster bij stilgestaan wordt wat betreft het leveren van bewijs dan het aanvullen van de feiten.

Op de vraag of een wijziging in de totstandkoming van de voorbereiding door de rechter en secretaris is sinds de toepassing van het Concept geeft de grote meerderheid van de rechters en secretarissen aan dat dit het geval is. Aangegeven wordt dat de voorbereiding minder intensief is en meer aan komt op de zitting en de raadkamer. Dat de werkwijze gericht is op de analyse van het conflict en minder op de voorbereiding van de definitieve afdoening. Voorheen was een instructie eigenlijk al een gehele uitspraak. Ook wordt genoemd dat bepaalde vragen nu expliciet aan de orde komen en er meer brieven worden opgesteld. Gesteld wordt ook dat meer overleg plaatsvindt tussen rechter en secretaris en dat meer aandacht is voor de definitieve beslechting van geschillen. Wel wordt door enkele respondenten gesteld dat in het verleden ook best vaak vraagstellingen uitgingen. Daarbij ging het wel vaak om (inhoudelijke) vraagstellingen, nu gaan er meer brieven uit die specifiek toezien op de bewijspositie. Een enkele respondent geeft aan geen verschil te merken.

De onderzoeksbevoegdheden die het meest door de rechter worden ingezet zijn het opvragen van nadere stukken en het inwinnen van inlichtingen bij procespartijen. Aangegeven wordt dat soms een deskundige wordt benoemd en dat de andere onderzoeksbevoegdheden sporadisch worden ingezet. De beslissingen tot de inzet van deze onderzoeksbevoegdheden worden doorgaans door de rechter genomen of in mindere mate na overleg tussen de rechter en secretaris. Op de vraag of het gebeurt dat onderzoeksbevoegdheden bijvoorbeeld niet ambtshalve worden ingezet, maar hiertoe wordt overgegaan op verzoek van partijen wordt verdeeld geantwoord. Een deel (39%) van de respondenten antwoordt dat dit gebeurt, een zelfde deel antwoordt dat dit niet gebeurt en de rest geeft aan dat dit een enkele keer gebeurt of weet het niet.

Op de vraag of naar aanleiding van het Concept interne afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop of de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de rechterlijke onderzoeksbevoegdheden wordt aangegeven dat dit niet expliciet is gebeurd. Er zijn wel afspraken, maar die zijn hoogstwaarschijnlijk niet gemaakt naar aanleiding van het Concept. Wel is aangegeven dat het Concept regelmatig agendapunt op vergaderingen is geweest en dat onderling overleg heeft plaatsgevonden. Besloten is bijvoorbeeld zodoende om meer vraagstellingen uit te laten gaan en indien van belang meer comparities te houden. Ook zijn zo afspraken gemaakt over de wijze waarop, de instructie. Het basisdocument vermeldt hierover het een en ander. Maar de daadwerkelijke inzet wordt overgelaten aan rechter en secretaris.

De volgende items op de vragenlijst gaan over de daadwerkelijke inzet van de onderzoeksbevoegdheden. Aangegeven wordt door de meerderheid van de respondenten (78%) dat het afgelopen jaar geen gebruik is gemaakt van de bevoegdheid tot het horen van getuigen in het vooronderzoek. Het merendeel (61,1%) van de respondenten denkt dat dit in minder dan 1% van de beroepszaken gebeurt gedurende het vooronderzoek. Over de inzet het afgelopen jaar van de mogelijkheid om descende onderzoek te doen geeft de grote meerderheid (94,4%) aan dat dit niet is gedaan. De schatting van de meerderheid van de respondenten (72,2%) is dat dit in minder dan 1% van de beroepszaken wordt verricht, de rest antwoordt het niet te weten. Het benoemen van een deskundige is volgens de helft van de respondenten het afgelopen jaar gedaan, de andere helft geeft aan geen deskundige te hebben benoemd (of daar een voorstel toe gedaan). Op de vraag in hoeveel procent van de beroepszaken naar schatting van respondent een deskundige wordt benoemd geeft de meerderheid (77,8%) van de respondenten aan dat dit in 1-10% van de beroepszaken wordt gedaan, de rest van de respondenten weet het niet. Hoofdzakelijke redenen om een deskundige te

benoemen zijn wanneer het bestuursorgaan het besluit wel heeft onderbouwd met een deskundigenrapport, maar de appellerende burger in zijn beroepschrift twijfel heeft gezaaid over de juistheid of volledigheid van dit rapport of wanneer het bestuursorgaan het besluit wel heeft onderbouwd met een deskundigenrapport, maar de appellerende burger daartegenover een tegengesteld deskundigenrapport heeft aangevoerd (en beide rapporten aan alle kwaliteitseisen voldoen).

Op de vraag of de rechter sinds de invoering van het Concept vaker een van zijn onderzoeksbevoegdheden inzet geeft een krappe meerderheid (55,6%) aan dat dit vaker wordt gedaan. Een groot deel is daarentegen van mening dat dit niet vaker wordt gedaan. Over het algemeen zijn de respondenten tevreden over hoe de inzet van de onderzoeksbevoegdheden in de praktijk verloopt. Iets meer dan de helft (55,5%) geeft aan tevreden of zeer tevreden te zijn, de andere respondenten staan er neutraal tegenover, maar geen respondent geeft aan ontevreden te zijn.

6.1.2.3 Aanvullende informatie

De vraag of in het afgelopen jaar schriftelijk vragen aan partijen zijn gesteld ter verduidelijking van hun standpunt ten aanzien van de feiten, gedurende het vooronderzoek, wordt door alle respondenten instemmend beantwoord. Op de vraag of anders dan schriftelijk het afgelopen jaar dit soort vragen aan partijen zijn gesteld wordt door een meerderheid (78,8%) het antwoord gegeven dat dit niet is gedaan. Indien dit wel is gedaan is gebruik gemaakt van een inlichtingencomparitie.

Zoals ook al bij de subparagraaf bewijs bijbrengen naar voren kwam wordt voornamelijk om aanvullende informatie gevraagd wanneer de feiten of de standpunten (in het verweerschrift) niet duidelijk zijn. Soms zijn er ook onduidelijkheden over het toe te passen recht (thans vooral in ruimtelijke ordeningszaken) of de besluitvorming door verweerder. Van onduidelijkheden is vaak sprake wanneer nog niet over alle gegevens wordt beschikt om het geschil finaal te kunnen beslechten. Aanvullende informatie wordt vaak gevraagd aan verweerder. Samenvattend gaat het om onduidelijke feitelijke situaties, onduidelijke juridische situaties, onduidelijke feiten en onderzoeksmethoden. Op de vraag in hoeveel procent van de beroepszaken naar schatting van de respondenten in het vooronderzoek schriftelijk vragen gesteld worden aan partijen, geeft een meerderheid (66,7%) aan dat dit in 10-50% van de gevallen wordt gedaan. Een klein deel (22,2%) denkt zelfs dat dit in meer dan 50% van de beroepszaken wordt gedaan.

Op de vraag of respondent van mening is dat de rechter sinds de toepassing van het Concept actiever aanvullende informatie vraagt wordt door de grote meerderheid (83,3%) van de respondenten instemmend geantwoord. De meerderheid geeft aan dat er een wijziging is ontstaan in hun werkwijze wat betreft het vragen om aanvullende informatie onder invloed van het Concept. Aangegeven wordt dat het vaker en doelgerichter wordt gedaan. De vragen zijn meer gericht op welke feiten vastgesteld moeten worden om het geschil te beslechten en op de definitieve beslechting van het geschil. Bepaalde vraagpunten werden voorheen bijvoorbeeld alleen in de instructie aangegeven als aandachtspunt voor de rechter, nu wordt eerder voorgesteld om die vragen op voorhand ook aan partijen te doen toekomen. In veel zaken is schriftelijk contact met partijen voorafgaand aan de zitting. Een respondent geeft aan dat er geen verschil is in de werkwijze, maar wel in het aantal zaken waarin brieven worden verstuurd en wellicht in de uitgebreidheid van

de brieven. Enkele respondenten geven aan dat er geen verschil is in de werkwijze met betrekking tot de vraagstellingen, in het verleden werd dit ook gedaan.

Of procespartijen duidelijk wordt gemaakt wat de gevolgen zijn indien de gevraagde informatie/bewijs niet wordt geleverd wordt verdeeld gereageerd. De helft van de respondenten geeft aan dit niet te doen. De andere helft is ook verdeeld en geeft aan dit niet te doen, of dit soms te doen. Het beeld wordt geschetst dat het afhankelijk is van de verzochte informatie, zoals bij een bewijsbrief wel, maar bij een inhoudelijke vraagstelling niet. Soms is ook uit de vraagstelling af te lezen dat bepaald bewijs noodzakelijk is voor het kunnen slagen van de beroepsgrond. Maar ook niet altijd zijn de consequenties direct duidelijk. In het geval dat het wel wordt gedaan wordt hierop gewezen in de brief.

De respondenten geven in het algemeen aan tevreden te zijn over de manier waarop door procespartijen invulling/gehoor wordt gegeven aan mogelijke verzoeken om aanvullende informatie/bewijs door de rechtbank. Iets meer dan de helft (55,6%) geeft aan tevreden te zijn, de andere helft is gelijkmatig verdeeld zelfs zeer tevreden of staat er neutraal tegenover. Geen enkele respondent geeft aan ontevreden te zijn.

6.1.2.4 Begeleiden van partijen

De volgende items op de vragenlijst gaan over het begeleiden van partijen door de bestuursrechter. Tabel 6.10 geeft de scores op deze items weer. De meerderheid van de respondenten (72,2%) geeft aan dat de rechter procespartijen niet expliciet duidelijk maakt welke feiten als vaststaand worden aangemerkt en welke nog dienen te worden vastgesteld. Iets meer dan de helft (61,1%) geeft aan dat de rechter procespartijen (weleens) een bewijsopdracht geeft. De overgrote meerderheid (88,9%) geeft aan dat de rechter partijen de kans biedt om zo nodig de feiten aan te vullen of te bewijzen in het vooronderzoek. Iets meer dan de helft (61,1%) denkt dat de eisende burger in het algemeen niet in voldoende mate op de hoogte is voor welke feiten bewijs moeten worden geleverd. Hetzelfde percentage respondenten denkt dat het verwerende bestuursorgaan wel in voldoende mate op de hoogte is voor welke feiten het bewijs dient te leveren.

Tabel 6.10 Begeleiden van partijen

	Ja	Nee	Anders	Totale n
“Maakt de rechter procespartijen expliciet duidelijk welke feiten als vaststaand worden aangemerkt en welke feiten nog dienen te worden vastgesteld (bewijslast)”	5 (27,8%)	13 (72,2%)	-	18 (100%)
“Geeft de rechter procespartijen (weleens) een bewijsopdracht”	11 (61,1%)	7 (38,9%)	-	18 (100%)
“Biedt de rechter partijen de kans om zo nodig op aanwijzing de feiten aan te vullen/te bewijzen in het vooronderzoek”	16 (88,9%)	2 (11,1%)	-	18 (100%)
“Denkt u dat de eisende burger in het algemeen in voldoende mate op de hoogte is voor welke aangevoerde feiten hij/zij bewijs moet leveren”	4 (22,2%)	11 (61,1%)	3 (16,7%)	18 (100%)
“Denkt u dat het verwerende bestuursorgaan in voldoende mate op de hoogte is voor welke aangevoerde feiten het bewijs moet leveren”	11 (61,1%)	3 (16,7%)	4 (22,2%)	18 (100%)

Op de stelling dat de zitting naar mening van respondent over het algemeen een toegevoegde waarde heeft voor het vaststellen van de feiten wordt door de respondenten positief gereageerd. De meerderheid (77,8%) heeft aangegeven dat deze een toegevoegde waarde heeft voor het vaststellen van de feiten, een deel (16,7%) geeft aan dat dit een beetje waar is en de rest (5,6%) antwoordt neutraal. Op de stelling dat de zitting een doorslaggevende functie heeft bij het vaststellen van de feiten wordt minder stellig gereageerd, het merendeel (55,6%) geeft aan hier neutraal tegenover te staan. De rest van de respondenten hebben verdeeld, maar overwegend positief geantwoord. Hieruit kan worden opgemaakt dat de zitting als van belang voor de feitenvaststelling wordt ervaren, maar dat deze niet van doorslaggevende betekenis is bij deze vaststelling.

De bewijslast wordt volgens de respondenten vrijwel altijd ambtshalve verdeeld, bij voorkeur gedurende het vooronderzoek. Soms wordt het nog ter zitting (mondeling) verdeeld (via schorsing of bestuurlijke lus/tussenuitspraak). Dit gebeurt niet altijd expliciet, maar soms wordt partijen de bewijslast medegedeeld in de fase van het vooronderzoek. Doorgaans moet de eisende partij hierbij worden begeleid, dat komt ook door de ongelijkheid van procespartijen in het bestuursrecht. De mening is dat van het bestuursorgaan meer verwacht mag worden dan van een justitiabele.

Op de vraag of volgens respondenten een wijziging in hun werkwijze is ontstaan wat betreft het begeleiden van partijen onder invloed van het Concept antwoordt de grote meerderheid dat dit het geval is. Begeleiding van partijen gebeurt nadrukkelijker en doelgerichter. Meer duidelijkheid wordt aan partijen geboden, vooral door het geven van voorlichting. Deze voorlichting is vooral van toepassing op het attenderen van partijen op hun plicht hun standpunten (zo nodig) te onderbouwen, de bewijslastverdeling.

Wanneer respondenten wordt gevraagd naar hun tevredenheid over de mogelijkheden die de rechtbank ter beschikking staan voor het begeleiden van partijen en deze begeleiding in de praktijk is het beeld dat naar voren komt dat een derde hier neutraal tegenover staat, maar de meerderheid tevreden (55,6%), dan wel niet zeer tevreden (11,1%) is. Een groot deel, namelijk een derde, staat er neutraal tegenover.

6.1.2.5 Actief informeren

De volgende items op de vragenlijst gaan over het actief informeren door de rechter gedurende de gehele zaaksbehandeling. Deze informatie kan gaan over de (voorlopig) gemaakte analyse, de bewijspositie, over wat ter zitting aan de orde komt en of over bijzonderheden.

Op de vraag of procespartijen voorafgaand aan of op zitting ingelicht worden over de gemaakte analyse wordt door het grootste deel van de respondenten geantwoord dat dit niet wordt gedaan. Het gevaar is dat de rechtbank zich dan te veel vastlegt. Het kan immers blijken dat een zaak na zitting heel anders blijkt te liggen. De respondenten die aangeven dit soms te doen stellen daarbij hier terughoudend in te zijn. Soms geeft de rechter (onder voorbehoud) op zitting wel zijn visie over bepaalde aspecten, dit gebeurt dan vooral in voorlopige voorzieningen. Heel af en toe gaat er wel eens een brief uit met een analyse van de zaak en daarbij behorende vragen of kan door de vraagstelling worden afgeleid 'welke kant het uitgaat'. Maar veelal gaat het dan nog niet om een volledig analyse van het geschil, maar een onderdeel hiervan.

Het inlichten van procespartijen voorafgaand aan of op zitting over hun bewijspositie wordt volgens respondenten vaker gedaan. Aangegeven wordt dat dit vooral wordt gedaan in het geval het nodig wordt geacht. Overwegingen kunnen zijn dat het van belang is en partijen er zelf niet over beginnen of wanneer het onduidelijk is voor partijen wie het bewijs moet leveren. Het informeren gebeurt veelal schriftelijk voorafgaand aan de zitting, of mondeling ter zitting. Wanneer een feitelijk geschilpunt aan de orde is komt dit altijd op de zitting aan de orde en wordt ook aandacht besteed aan de bewijsmiddelen en de bewijspositie.

De vraag of het inlichten van partijen voorafgaand aan of op zitting over wat ter zitting aan de orde komt wordt gedaan, wordt instemmend beantwoord door de overgrote meerderheid. Dit wordt regelmatig gedaan in de kennisgeving of de oproeping voor de zitting. Onderwerp van informatie zijn de bewijspositie, de juridische vraagstelling of de feitenvaststelling. Wanneer het noodzakelijk is, wordt een partij opgeroepen, in dat geval wordt aangegeven wat er ter zitting aan de orde komt. Af en toe wordt een aparte brief verstuurd. Het risico van teveel vooraf aangeven wat ter zitting aan de orde komt is dat partijen zich niet op andere vragen voorbereiden. Het op zitting inlichten van partijen wat ter zitting aan de orde komt wordt in mindere mate gedaan. Aangegeven wordt dat dit veelal niet nodig is en procespartijen in de war kan brengen. De voorkeur wordt gegeven aan de behandeling waar eerst procespartijen hun verhaal kunnen doen. Het kan ook voorkomen dat tegen ambtshalve zaken, zoals de ontvankelijkheid, wordt aangelopen in de voorbereiding door rechter en secretaris waar op zitting over gesproken dient te worden. Vaak worden partijen hier van te voren over ingelicht zodat ze niet voor een verrassing komen te staan en zich hierop kunnen voorbereiden.

Bijna alle respondenten geven aan dat ze sinds de invoering van het Concept een andere werkwijze met betrekking tot het informeren van partijen volgen. Partijen worden vaker en uitvoeriger van te voren gewezen op de vragen die op de zitting aan de orde zullen komen en wat van partijen wordt verlangd, zowel voor als tijdens de zitting. Aangegeven wordt dat dit meer structureel en bewuster wordt gedaan. De werkwijze ten aanzien van de bewijspositie is met name veranderd, met betrekking tot de andere punten wordt niet door iedereen een verschil gemerkt. In het verleden werden ook al vragen gesteld en partijen opgeroepen. Enkele respondenten geven aan nauwelijks of geen verschil te merken met de werkwijze van voorheen.

Op de vraag of respondenten het idee hebben dat procespartijen verrast worden door vragen van de rechter antwoordt iets meer dan de helft (55,6%) ontkennend. Een respondent geeft aan dat dit wel voorkomt en de andere respondenten geven aan dat dit meestal niet voorkomt. Het is nooit helemaal uit te sluiten en kan soms voorkomen, maar aangegeven wordt dat dit minder voorkomt dan 'vroeger'. De verrassing van partijen kan overigens ook aan de matige voorbereiding van de zittingsvertegenwoordiger (van het bestuursorgaan) te wijten zijn.

De meerderheid van de rechters en secretarissen geeft aan in principe positief tegenover het op de hoogte stellen van partijen van de procespositie te staan. Aangegeven wordt dat het een goed streven is dat de behandeling van de zaak ten goede komt, het komt de beslissing en de acceptatie ten goede. Het grote belang is dat partijen niet op zitting overvallen worden. Het schept duidelijkheid voor partijen, maar kost wel meer tijd. Kritische noot is ook dat niet teveel vooruitgelopen moet worden op een eindoordeel dat er duidelijk nog niet is. Het informeren moet niet doorschieten. Rekening kan volgens een respondent gehouden worden met welke partij of soort zaak van doen is.

Met name de niet juridisch geschoolde burger moet op de hoogte worden gesteld, van juristen mag meer worden verwacht. Het moet een punt van aandacht zijn tijdens de voorbereiding van de zitting, maar dat hoeft niet te betekenen dat in elke zaak een brief dient uit te gaan.

Alle respondenten geven aan in principe positief tegenover het op de hoogte stellen van partijen van wat ter zitting aan de orde komt. Ook hier wordt weer opgemerkt dat dit gedaan moet worden indien nodig. Soms is de zaak duidelijk genoeg, dan hoeft het niet. Het moet een punt van aandacht zijn in de voorbereiding, wat ook hier weer betekent dat niet in elke zaak partijen op de hoogte worden gesteld. Het informeren van partijen over wat ter zitting aan de orde komt leidt vaker tot een bevredigende beantwoording van vragen en tot een grotere diepgang van de behandeling ter zitting. Het kan voorkomen dat het vooronderzoek moet worden heropend. Kritische kanttekeningen die worden geplaatst zijn dat procespartijen niet moeten gaan denken dat het alleen over het ingelichte zal gaan en zich overvallen voelen door andere vragen. Deel dan mede dat “onder meer” het volgende aan de orde komt. Anders kunnen partijen denken dat het alleen over het gestelde gaat.

Op de vraag of respondenten tevreden zijn over (het gebruik van) de mogelijkheden tot het informeren van procespartijen met betrekking tot hun procespositie laten bijna alle respondenten weten hier tevreden over te zijn. Het is over het algemeen goed werkbaar, maar vergt veel van de bekwaamheden van rechter en secretaris. Sommige respondenten geven aan dat het nog geen automatisme is omdat de zaken vaak al bewerkelijk zijn het er nog weleens bij in schiet. Hoewel wel wordt aangegeven dat het in geval van prangende zaken het waarschijnlijk automatisch wel zou worden gedaan. Sommige respondenten geven aan dat het misschien nog meer zou kunnen. Een respondent geeft aan dat er al sprake is van een overkill aan informatie die partijen van de griffie ontvangen, bladzijden vol informatie zit e bij de uitnodiging voor de zitting, de vraag is of dat allemaal nog te begrijpen is . Aangegeven wordt ook dat wanneer alle feiten duidelijk zijn het minder relevant is of iemand zijn procespositie ook weet. Het wordt pas relevant als er nog feiten bewezen moeten worden, want dan moet de te bewijzen partij weten dat het betreffende bewijs van hem wordt verwacht.

De vraag of respondenten tevreden zijn over (het gebruik van) de mogelijkheden tot het informeren van procespartijen met betrekking tot wat ter zitting aan de orde komt wordt positief beantwoord. Respondenten zijn hierover tevreden. Ze geven aan dat het geregeld wordt gedaan en het goed werkbaar is. Gemerkt wordt dat partijen dan goed voorbereid hun standpunt op zitting kunnen geven. Ook hier is weer punt van aandacht dat het geen keurslijf moet worden, maar per zaak bekeken dient te worden. Tevens komt het tijdsaspect weer naar voren, er gaat behoorlijk wat tijd in zitten. Opgemerkt wordt dat nog niet alle procespartijen die al vaker geïnformeerd zijn daarvan leren, zodat er in volgende zaken minder vragen of bijzonderheden aan de orde hoeven te komen.

Alle respondenten zijn van mening dat het informeren van procespartijen de rechter wat oplevert bij het nemen van een goede beslissing. Doordat partijen zich beter kunnen voorbereiden wordt betere antwoorden op vragen verkregen en wordt het geschil meer ingekaderd. Ook levert het meer informatie op over wat wel en niet (meer) relevant is voor partijen. Dat is nuttig voor het schrijven van de uitspraak. De beslissing wordt genomen op basis van de juiste feiten, partijen hebben afdoende tijd gekregen om de feiten aan te leveren die nodig zijn voor een goede uitspraak. De informatie is niet zonder reden gevraagd en speelt een rol in de uitspraak.

Op de vraag in welke mate respondenten tevreden zijn over de mate van voorbereiding van procespartijen ter zitting antwoordt de kleine meerderheid (61,1%) tevreden te zijn. Ongeveer een derde (27,8%) geeft aan hier neutraal tegenover te staan. Een respondent geeft aan zeer tevreden te zijn en een respondent is ontevreden.

6.1.2.6 Definitieve geschilbeslechting

De eerste items op de vragenlijst van het onderdeel finale beslechting gaan over de toepassing van de mogelijkheden tot finale geschilbeslechting. Op de vraag of naar mening van de respondent vaker een beroep gegrond verklaard met instandlating van de rechtsgevolgen dan voor enkele jaren geleden antwoordt de meerderheid (77,8%) dat dit vaker gebeurt dan enkele jaren geleden. Een klein deel (11,1%) geeft aan dat dit even vaak gebeurt, de rest weet het niet of heeft geen ervaring met het oude systeem. Op de vraag of naar mening van de respondent vaker door de rechter zelf in de zaak wordt voorzien dan voor enkele jaren geleden wordt eveneens door de meerderheid (77,8%) aangegeven dat dit het geval is. De overige respondenten geven aan het niet te weten. Dit is een zeer belangrijk gegeven.

Op de vraag of de rechter altijd in het vonnis alle beroepsgronden bespreekt (ook in geval van vernietiging) antwoordt maar een klein deel (16,7%) instemmend. Een deel (27,8%) geeft aan dat dit niet wordt gedaan. De overige respondenten geven aan dit meestal wel wordt gedaan of alleen wordt gedaan wanneer het nodig is. Lang niet altijd worden alle beroepsgronden besproken in geval van vernietiging.

Van de mogelijkheid tot het doen van een tussenbeslissing wordt volgens de respondenten volop gebruik gemaakt. De grote meerderheid (88,9%) geeft aan dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Op de vraag of partijen doorverwezen worden naar mediation of een minnelijke regeling wordt beproefd, geeft bijna een derde (27,8%) aan dit te doen, een derde (33,3%) geeft aan dit niet te doen en de rest geeft aan dat dit heel af en toe gebeurt.

Op de vraag of uitvoering wordt gegeven aan het één kans beleid (wordt de mogelijkheid tot bestuurlijke lus of nadere bewijslevering geboden) wordt door ongeveer driekwart van de respondenten aangegeven dat dit wordt gedaan, of in elk geval zoveel mogelijk wordt geprobeerd. Aan het één kans beleid wordt bijvoorbeeld uitvoering gegeven door dit in de bestuurlijke lus uitspraak te noemen. Een tussenbeslissing verwijst altijd naar het één kans beleid. Het is echter niet altijd eenvoudig om de rechtsgevolgen vast te stellen omdat daarvoor soms de nodige informatie ontbreekt. Ook gebeurt het dat er geen formele tussenbeslissing wordt genomen, maar dat de informele weg wordt gevolgd (schorsing en partijen duidelijk maken wat nog wordt verlangd). Ook wordt aangegeven dat niet altijd aan het één kans beleid uitvoering wordt gegeven, meerdere mogelijkheden tot herstel worden geboden, sprake is dan van meerdere kansen. Soms leidt een zaak alsnog tot meerdere zittingen en meerdere kansen om het gebrek te herstellen ten einde toch finaal te kunnen beslechten.

De mogelijkheid tot bestuurlijke lus wordt meestal op zitting geboden, het gebeurt zelden dat van tevoren schriftelijk de bestuurlijke lus wordt aangekondigd. Op de vraag of toepassing van de bestuurlijke lus leidt tot definitieve geschilbeslechting antwoordt de meerderheid (77,8%) dat dit het geval is. De andere respondenten denken dat dit meestal gebeurt. Als nadeel wordt genoemd dat de bestuurlijke lus tot luiheid bij het bestuursorgaan kan leiden. De vraag of partijen naar mening van

respondent vaker over de mogelijkheid tot herstel worden geïnformeerd dan voor invoering van de bestuurlijke lus wordt door de grote meerderheid (83,3%) instemmend beantwoord.

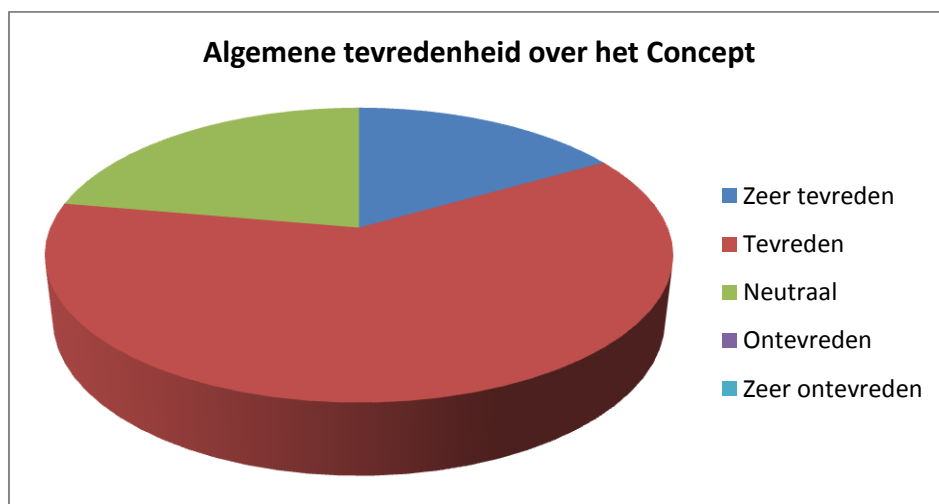
Consequenties die verbonden worden aan het geven van een mogelijkheid tot herstel zijn gegrond verklaring van het beroep met vernietiging van het besluit indien niet wordt voldaan aan het herstel en het in stand laten van de rechtsgevolgen indien het gebrek voldoende is hersteld. Het bestuursorgaan lijkt dit wel te beseffen. Een opmerking die nog wordt geplaatst door een respondent is dat de zaak langer bij de rechtbank is. Dit leidt tot productieverlies want er dient vaker naar een zaak te worden gekeken en meer stappen te worden gezet, wat financiële gevolgen heeft. Wanneer de bestuurlijke lus niet zou worden gevolgd dan is er een kans op een nieuwe zaak (met een nieuw nummer), dus meer productie en financiële middelen. Een punt van aandacht dat ook wordt genoemd is dat (mogelijk) wel gekeken moet worden naar de inhoudelijke kwaliteit van (eerste) besluiten. Het mag niet zo zijn dat bestuursorganen een houding krijgen die inhoudt dat ze een mager/slecht besluit nemen en het er dan op aan laten komen dat de rechtbank hen wel aangeeft op welke punten het besluit niet klopt en dat zij dan pas aan het werk gaan (dit kost de rechtbank extra werk). Dit gebeurt naar inzicht van deze respondent nu nog niet. Opgemerkt wordt ook door deze respondent dat de besluiten over het algemeen wel van iets mindere kwaliteit zijn dan een aantal jaren geleden, een zekere gemakzucht (al dan niet vanwege tijdsdruk) is waarneembaar.

Voor de invoering van de wettelijke bestuurlijke lus werd gebruik gemaakt van de informele bestuurlijke lus of werden dat soort zaken (kaal) vernietigd en werd opdracht gegeven tot het nemen van een nieuwe beslissing. Van de Afdeling was het vanaf 1994 niet toegestaan om zelf te voorzien, dat leidde dan tot vernietiging sec. Soms werd een zaak heropend om verweerder in de gelegenheid te stellen gebreken te herstellen. Die procedure kostte dan wel meer tijd. Middels de informele bestuurlijke lus werd het bestuursorgaan per brief of op zitting in de gelegenheid gesteld het bestreden besluit te herzien of in te trekken. In lastige zaken werd het een 'kale' vernietiging. De informele bestuurlijke lus wordt nog steeds toegepast. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan als het bestuursorgaan ter zitting zelf ook al inziet dat er een gebrek is, dan is dit een veel snellere manier. Het gaat ook vaak om gevallen waar kleine gebreken, vaak van feitelijke aard, aan kleven. Hierdoor kan de procedure worden verkort. In bepaalde rechtsgebieden (zoals sociale zekerheid) wordt waarschijnlijk nog steeds vaker een informele bestuurlijke lus gehanteerd. Een overweging die wordt gegeven is dat het minder tijd kost. In bepaalde andere rechtsgebieden (zoals ruimtelijke ordening) wordt vaker gebruik gemaakt van de formele bestuurlijke lus. Een respondent geeft aan pas gebruik te maken van de formele bestuurlijke lus wanneer deze ter zitting nog geen beslissing over eventuele gebreken heeft genomen.

Op de vraag hoe tevreden respondenten zijn over de toepassing van de mogelijkheden tot finale geschilbeslechting die tot hun beschikking staan antwoordt de meerderheid (72,2%) tevreden te zijn en (22,2%) zelfs zeer tevreden te zijn. Geen van de respondenten is ontevreden (de overige respondenten staan er neutraal tegenover). Op de vraag hoe tevreden respondenten zijn over het handelen van procespartijen in geval van toepassing van het één kans beleid (doen ze wat aangedragen is) is de algehele mening ook dat de respondenten hier tevreden over zijn. De meerderheid (66,7%) is tevreden, de rest is zeer tevreden (11,1%) of is ontevreden of staat er neutraal tegenover. De stelling dat de formele bestuurlijke lus een goed in verhouding staand middel is om tot finale geschilbeslechting te komen wordt door de respondenten bevestigd.

6.1.2.7 Algehele tevredenheid

Afsluitend is de respondenten nog gevraagd naar hun algemene tevredenheid over (de manier van werken met) het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak. Onderstaand diagram is weergave van deze tevredenheid. Tevens is de respondenten gevraagd of ze hun algehele tevredenheid over de manier van werken met (de richtlijnen van) het Concept in de praktijk uit kunnen drukken in een cijfer. Het gemiddeld gescoorde cijfer is een 7,3 (onafgerond 7,250) waarbij de laagste score een 6 was en de hoogste score een 8 met een standaard deviatie van 0,7197.



Figuur 6.11 Diagram algemene tevredenheid sectormedewerkers

6.2 Resultaten interviews

In deze paragraaf worden de resultaten uit de interviews die gehouden zijn met de rechters en secretarissen van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo weergegeven¹¹⁷.

Procespartijen worden volgens alle geïnterviewden op de hoogte gesteld van hun plicht tot bewijslevering. Vooral op het gebied van sociale zekerheid worden partijen hier actief op geattendeerd, middels een zogenaamde 'bewijsbrief'. Deze brief is een soort griffiersbrief voor sociale zekerheid, toegepast op de zaak waarin partijen worden gewezen op de mogelijkheid om aanvullende stukken in te brengen. Dit is een standaardbrief die de secretaris telkens voor concrete gevallen gebruikt, deze brief gaat vaak richting eisers. Een verschil is waarneembaar tussen de verschillende rechtsgebieden, bij bijvoorbeeld ruimtelijke ordening wordt dit een stuk minder vaak gedaan. Aangegeven wordt door de betreffende secretarissen en rechters dat daar minder verandering in de werkwijze merkbaar is sinds invoering van het Concept wat betreft het wijzen van procespartijen op de plicht tot bewijslevering. Wat wel een merkbaar verschil is dat enkele rechters aangeven hier bewust bij stilt te staan. In een zaak wordt gekeken wat partijen moeten aanleveren, wat moet de rechtbank van ze weten. Voorheen werd gekeken wat er was en ging de zaak naar zitting. De ene rechter is er actiever in dan de andere volgens enkele secretarissen. Partijen brengen in principe voldoende het bewijs bij, maar lang niet altijd uit zichzelf. Partijen moeten er volgens de

¹¹⁷ De uitgewerkte interviews zijn in de vertrouwelijke versie van deze scriptie in de bijlage opgenomen. In deze openbare versie zijn deze, o.a. vanwege privacyoverwegingen, niet opgenomen.

geïnterviewden niet op gaan vertrouwen dat ze altijd precies op de hoogte gesteld worden van wat ze moeten aanleveren.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het overlaten van de beginselplicht tot bewijslevering aan partijen is werkbaar wanneer je als rechtbank zelf ook meedenkt en meekijkt. Maar hierbij dient gewaakt te worden dat de rechter zijn onafhankelijke positie niet verliest en gaat mee procederen.

Rechter en secretaris vormen zich gezamenlijk een beeld over de feiten en de geschilpunten. Door middel van een voorbereidingsverslag wordt door de secretaris een instructie opgesteld. In het voorbereidingsverslag wordt expliciet aandacht besteed aan de feiten, de geschilpunten en de mogelijke te volgen stappen. Door het voorbereidingsverslag wordt de secretaris gewezen op de mogelijkheid tot het stellen van aanvullende vragen en het bewijsaspect. Hierdoor wordt er bewuster omgegaan met het bieden van de mogelijkheid tot nadere bewijslevering door partijen. Dit voorbereidingsverslag staat eigenlijk los van het Concept, maar werd ongeveer tegelijkertijd ingevoerd. Eerder werd een concept uitspraak geschreven. Mondeling overleg over de zaken tussen rechter en secretaris vindt nu regelmatig plaats. Wanneer feiten niet bestreden worden, worden ze als vaststaand aangenomen. Er wordt veelal stilgestaan bij het geven van de kans om feiten aan te vullen en te bewijzen, er wordt bewuster bij stilgestaan. Sprake is van een actievere houding om het geschil en de feiten duidelijk te krijgen. Dat wil nog niet zegen dat er in alle zaken op gewezen wordt. Enkele rechters geven aan dat ze wellicht wel wat vaker gebruik willen maken van de inzet van hun onderzoeksbevoegdheden, maar dat deze inzet op gespannen voet staat met de tijdsdruk die ze voelen voor de behandeling van de zaken.

Actief wordt gevraagd om aanvullende informatie, vaak in geval van feitelijkheden en afbakening van het geschil. Het vragen om aanvullende informatie is te zien als een bestendiging van de lijn, dit gebeurde voor invoering van het Concept ook. Ook hier is een verschil waarneembaar tussen de verschillende rechtsgebieden. In belastingzaken wordt bijvoorbeeld weinig gevraagd om aanvullende informatie. Vraagstellingen gaan vaak uit naar verweerder, vaak gaat het om een nader toelichting. Het opvragen van nadere stukken, in de vorm van een bewijsbrief, wordt vaak naar eiser gestuurd. Een rechter geeft aan dat het nog wel eens gebeurt dat een brief in conceptvorm is opgesteld, maar dat deze niet werd verstuurd. Het samenspel tussen de secretarissen en de griffie loopt dan technisch gezien niet altijd even goed. Het vragen om aanvullende informatie verloopt in de praktijk verder goed, maar het vertraagt en of verlengt de doorlooptijd. Wanneer nieuwe stukken worden ingebracht dient te tegenpartij weer de kans te krijgen om hierop te reageren.

De rechter maakt procespartijen niet expliciet duidelijk welke feiten als vaststaand worden aangemerkt en welke nog dienen te worden vastgesteld. Indien dat noodzakelijk wordt geacht wordt door middel van een brief op de plicht tot bewijslevering gewezen. Op zitting worden ook feiten langsgelopen. Het beeld bestaat dat alert(er) stilgestaan wordt bij de begeleiding. Aangegeven wordt door enkele rechters en secretarissen dat zij hiervoor meer aandacht hebben, zeker in geval sprake is van een procederende partij zonder professionele gemachtigde, dan wordt alerter gelet op de begeleiding van deze partij. Het actief informeren levert wat op voor het nemen van een goede beslissing. Aangegeven wordt door alle geïnterviewden dat een verandering in de werkwijze wat betreft het begeleiden van partijen merkbaar is. Dit verschil vertaalt zich volgens hen in meer

voorlichten, het geven van bewijsmogelijkheden en een duidelijkere afbakening van het geschil. Aan het begeleiden van partijen wordt nu expliciet aandacht besteed, de focus is anders. Dit is duidelijk in voordeel van de eisende partijen, deze worden tegemoet gekomen door ze nadrukkelijk te wijzen op wat wordt verlangd. Het komt voor volgens een rechter dat door de actieve begeleiding van partijen (stellen van vragen) een nieuwe beslissing op bezwaar wordt genomen en waardoor intrekking van het beroep het gevolg is. In dat geval is het een hele mooie vorm van finale geschilbeslechting wanneer het te herleiden is naar de interventie van de rechter.

Het inlichten over de procespositie is heel zaaksafhankelijk. Veelal wordt geïnformeerd over de bewijslast. Terughoudend wordt tegenover het informeren over de (voorlopig) gemaakte analyse gestaan. Het gevaar hiervan is volgens de geïnterviewden dat te snel een oordeel door de rechtbank wordt geveld terwijl nog niet alle standpunten en feiten uitgezocht zijn. Ook is het mogelijk dat op zitting blijkt dat zaken anders in elkaar steken en toch tot een ander oordeel wordt gekomen, dan worden verkeerde verwachtingen gewekt. Voorafgaand informeren over de inhoudelijke analyse wordt gezien als een stap te ver en vooruitlopen op de zitting.

Het informeren van procespartijen over wat ter zitting aan de orde komt wordt gedaan indien het beeld bestaat dat dit wat oplevert. Partijen worden over het algemeen op de hoogte gesteld van kwesties waarop de rechter ambtshalve acht heeft te slaan. In geval van onduidelijkheden wordt ook gebruik gemaakt van de oproeping waarin de reden voor de oproeping wordt genoemd. Het informeren op deze basis is werkbaar, nog meer informeren zal misschien niet meer werkbaar zijn.

Het beeld dat door alle geïnterviewden wordt geschetst is dat het informeren gedaan dient te worden in geval dit nodig wordt geacht, wanneer partijen niet voor hun rechten kunnen opkomen zonder dat ze de informatie hebben of worden verrast. Wanneer de zaken duidelijk zijn of geen sprake is van een toegevoegde waarde is het niet nodig om te informeren, het kost immers extra werk. De geïnterviewden geven aan dat een andere werkwijze wordt gevolgd met betrekking tot het informeren sinds de invoering van het Concept, het gebeurt nu structureel.

De geïnterviewde rechters en secretarissen geven allemaal aan zoveel mogelijk bewust stil te staan bij de definitieve beslechting van geschillen, al in de voorbereidingsfase. Het gegrond verklaren van een beroep waarbij de rechtsgevolgen in stand worden gelaten gebeurt regelmatig. Het zelf in de zaak voorzien wordt minder gedaan. Een oorzaak is dat de Afdeling dit heeft afgeleerd, een beslissing in beroep moet genomen worden door het bestuursorgaan en niet door de rechter, nu komt deze daar op terug. In het vonnis wordt niet door alle rechters en secretarissen echt bewust extra zorg besteed aan het duidelijk maken van de rechtsverhouding. Zoveel mogelijk wordt geprobeerd alle geschilpunten te behandelen, onder andere door invloed van het Concept, maar dit is ook de tendens in de jurisprudentie. Mediation of een minnelijke regeling wordt onderzocht, maar de ervaring is dat dit vaak kansloos is. De ervaring is dat partijen vaak lijnrecht tegenover elkaar staan.

Aan het één kans beleid wordt uitvoering gegeven door de bestuurlijke lus. Het bieden van een nadere kans tot bewijslevering komt minder voor. Partijen worden vaak al in de voorfase gewezen op de mogelijkheid tot het bijbrengen van bewijs. De informele bestuurlijke lus wordt, zeker in de sociale zekerheid, nog steeds gebruikt. Partijen worden nu misschien vaker over de mogelijkheid tot herstel geïnformeerd dan voor invoering van de bestuurlijke lus, al werd het in het verleden door middle van de informele bestuurlijke lus gedaan. Nu wordt er bewuster mee omgegaan. Het

voordeel van de wettelijke formele bestuurlijke lus is volgens een secretaris ook dat de verhouding door de tussenuitspraak wat duidelijker is, daardoor bestaat minder het gevoel bij eisers dat de rechtbank via de achterdeur met het bestuursorgaan samenspeelt. De geïnterviewden geven aan dat het informeren over de mogelijkheden tot herstel vaker wordt gedaan sinds de invoering van het Concept. Enkele rechters geven aan dat ook nog wel open staan voor een tweede kans en zo wat coulanter om te gaan met het één kans beleid. Enkele andere rechters geven aan bij het bieden van één kans ook echt één kans te bieden tot herstel.

De geïnterviewden geven aan dat ze bij invoering van het Concept over het algemeen allemaal overwegend positief tegenover de nieuwe werkwijze stonden. Ze waren het eens dat een verandering noodzakelijk was, maar desondanks stonden enkele rechters er wel wat sceptisch tegenover. Mogelijke weerstand had vooral betrekking op de rol van de rechter in de procedure, deze is niet een soort procesvertegenwoordiger. Sommige punten uit het Concept bleken praktisch moeilijk uitvoerbaar omdat ze veel tijd kosten. Vooral de analyses en de bewijslastverdeling, in de praktijk is dit wat afgezwakt. Een secretaris heeft het idee dat in het begin meer en uitgebreidere brieven werden verstuurd, dit is in de loop van de toepassing van het Concept wat afgezwakt. Aangegeven wordt ook door een secretaris dat de beperkte tijd die beschikbaar is voor zaken ten koste gaat van het Concept.

Het Concept wordt door de geïnterviewden niet ervaren als een beperking in de professionele autonomie van rechter en secretaris. Bijna alle geïnterviewden geven aan dat het Concept juist mogelijkheden biedt om meer inhoud te geven aan de voorbereiding van een zaak. Het Concept is zo abstract geformuleerd dat het voldoende mogelijkheden biedt om een eigen werkwijze te hanteren.

6.3 Resultaten dossieronderzoek

Een van de te beantwoorden vragen die moet worden beantwoord in dit onderzoek is of het Concept op enige wijze invloed heeft gehad op de bestuursrechtspraak van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Hiervoor is het eerst van belang inzicht te verkrijgen in de zaaksbehandeling over het algemeen de afgelopen jaren. Onderstaande tabel geeft inzicht in de uitstroom van de bestuurszaken.

Tabel 6.12 Overzicht uitstroom beroepszaken sector bestuursrecht

Uitstroom sector bestuursrecht algemeen	2008	2009	2010	2011*
Totale uitstroom ABR (incl. Belasting)	1490	1240	1371	1272
Uitstroom ABR (excl. Belasting)	1245	1044	1127	1063
Gewone behandeling (excl. Belasting)	1043	848	864	786

*2011 periode t/m oktober

De volgende tabel laat zien hoe de verschillende groepen regelgeving binnen deze uitstroom zijn vertegenwoordigd. De groepen regelgeving Ex-AROB en Sociale Zekerheid nemen het grootste aantal zaken voor hun rekening.

Tabel 6.13 Verdeling beroepszaken naar regelgeving (gewone behandeling, excl. Belasting)

Groep regelgeving	2008	2009	2010	2011*
Ambtenarenzaken	48	44	40	39
Bijstandzaken	117	75	87	103
Ex-AROB	351	364	395	293
Onbekend	1	11	5	1
Sociale Zekerheid	526	354	337	350
Totaal	1043	848	864	786

*2011 periode t/m oktober

Onder definitieve geschilbeslechting wordt volgens punt 4.3 van het Concept verstaan: *“Het geschil wordt in een uitspraak definitief beslecht indien het beroep ongegrond wordt verklaard. Wordt het beroep gegrond verklaard en het besluit vernietigd, dan wordt het geschil definitief beslecht indien de rechter de rechtsverhouding tussen partijen in de uitspraak bepaalt, hetzij door de rechtsgevolgen in stand te laten, hetzij door zelf in de zaak te voorzien.”* In het licht hiervan is het dan ook interessant en relevant om inzichtelijk te maken op welke wijze beroepszaken in de afgelopen jaren zijn afgedaan. Onderstaande tabel geeft deze verdeling weer.

Tabel 6.14 Manier van afdoening beroepszaken (gewone behandeling, excl. Belasting)

Uitstroomstatus	2008	2009	2010	2011*
Doorverwijzing naar bestuursorgaan/bevoegd gerecht	45 4,3%	47 5,6%	44 5,1%	30 3,8%
Gegrond	269 25,8%	215 25,4%	163 18,9%	178 22,7%
Intrekking	155 15%	171 20,2%	215 24,9%	180 22,9%
Niet-ontvankelijk	117 11,2%	118 13,9%	131 15,2%	95 12,1%
Ongegrond	439 42%	289 34%	299 34,6%	301 38,3%
Onbevoegd	15 1,4%	1 0,1%	5 0,6%	1 0,1%
Overig	3 0,3%	7 0,8%	6 0,7%	1 0,1%
Totaal	1043 100%	848 100%	864 100%	786 100%

*2011 periode t/m oktober

De cijfers die de manier van afdoening van de uitstroom van de beroepszaken weergeven laten geen direct in het oog springende bijzonderheden zien. Er zijn geen opvallende verschillen waarneembaar het afgelopen jaar. Het is dan ook niet aannemelijk dat sprake is van een significante verschillen in deze afdoening. Het is nog te vroeg aannemelijk te kunnen maken dat sinds toepassing van het Concept bijvoorbeeld sprake is van meer intrekkingen, maar de jaarcijfers geven ook geen indicatie in die richting. Wel kan worden opgemerkt dat het aantal gegrondverklaringen relatief gezien in alle jaren hoog ligt. Dit zijn allemaal zaken die strikt genomen voor definitieve geschilbeslechting in aanmerking komen. Zo te bezien is er wat dat betreft werk aan de winkel.

Om een beter beeld te krijgen worden enkele beroepszaken van voor invoering van het Concept en enkele beroepszaken van sinds invoering van het Concept nader bestudeerd. Zoals in het vorige

hoofdstuk aangegeven worden de eerste halfjaren van 2008 en 2011 met elkaar vergeleken. De verdeling van de uitstroom ziet er in die perioden als volgt uit:

Tabel 6.15 Uitstroom beroepszaken naar regelgeving per halfjaar

Uitstroom naar groep regelgeving	2008-I	2011-I
Totale uitstroom ABR (incl. Belasting)	638	731
Totale uitstroom ABR (excl. Belasting)	545	619
Ambtenarenzaken	33	34
Bijstandzaken	73	82
Ex-AROB	237	285
Sociale Zekerheid	202	218
Totaal	545	619

De verdeling van de uitstroom naar rechtsgebieden is voor de beide halfjaren relatief gezien gelijkmatig verdeeld. Zoals in het vorige hoofdstuk opgemerkt is het vanuit het oogpunt van de effectieve bestuursrechtspraak en het Concept relevant te kijken naar het aantal ingelaste comparities. Is er bijvoorbeeld een verschil waarneembaar in het aantal gehouden comparities? Het zou aannemelijk kunnen zijn dat sinds invoering van het Concept meer comparities worden ingelast dan voor toepassing van het Concept. Onderstaande tabel geeft het aantal comparities naar groep regelgeving weer voor de beide halfjaren.

Tabel 6.16 Aantal comparities naar regelgeving per halfjaar

Aantal comparities	2008-I	2011-I
Ambtenarenzaken	3	2
Bijstandzaken	1	2
Ex-AROB	4	7
Sociale Zekerheid	2	0
Totaal	10	11

De tabel laat naar haar totaliteit bezien geen substantieel hoger aantal comparities zien in de eerste helft van 2011 dan in de eerste helft van 2008. Niettemin geldt voor ex Arob-zaken bijna een verdubbeling; daartegenover staat dat voor Sociale Zekerheid het aantal comparities van 2 naar 0 is gegaan. Wellicht is er een verschil in de redenen waarvoor de comparities zijn ingelast. Comparities kunnen worden ingelast voor het verkrijgen van inlichtingen of als 'straf' maatregel. Wanneer de rechtbank een comparitie gelast voor inlichtingen houdt dit in dat en of meer partijen op deze zitting inlichtingen moeten geven. Soms kan op deze zitting ook worden onderzocht of een schikking of mediation mogelijk is en kan de verdere inrichting van de procedure worden besproken. De rechtbank kan ook overgaan tot het houden van een comparitie wanneer een procespartij niet voldoet aan het verzoek van de rechtbank om stukken in te dienen. De comparitie houdt dan in dat de betreffende partij wordt opgeroepen te verschijnen om alsnog aan dit verzoek te voldoen. De comparitie is dan te zien als een pressiemiddel. Enkele (vijf) dossiers van de ingelaste comparities zijn ingezien om te bepalen wat de reden van inlasten is geweest en of naderhand een zitting heeft plaatsgevonden. De onderstaande tabel geeft dit weer.

Tabel 6.17 Dossieronderzoek comparities 2008-I en 2011-I

	Reden	Opgeroepen	Bijzonderheden	Afdoening
07/528 (2008-I)	‘Straf’ Verweerder heeft nagelaten stukken in te brengen.	Verweerder	Comparitie gelast omdat verweerder niet heeft voldaan aan verzoek van inbrengen van stukken.	Zitting
07/1107 (2008-I)	Inlichtingencomparitie	Eiser + verweerder	De inlichtingencomparitie wordt gehouden om nadere informatie te verkrijgen over de vraag of de bestreden besluiten bevoegd zijn genomen.	Zitting
09/1217 (2011-I)	Inlichtingencomparitie	Eiser + verweerder	Niet aangegeven wordt expliciet in de uitnodiging waar het horen ter zitting betrekking op heeft.	Zitting
10/611 (2011-I)	Inlichtingencomparitie	Eiser + verweerder	Zeer gedetailleerd wordt in de uitnodiging aangegeven waar het horen ter zitting betrekking op heeft.	Intrekking van het beroep
10/1061 (2011-I)	‘Straf’ Verweerder heeft nagelaten stukken in te brengen.	Verweerder	Verweerder wordt opgeroepen om alsnog aan het verzoek om stukken in te dienen te voldoen.	Intrekking van het beroep

Te zien is in de tabel dat beide redenen voorkomen als motief voor het ingelasten van een comparitie.

Een ander element van effectieve bestuursrechtspraak en het Concept is de bestuurlijke lus. Relevant is het kijken naar een aantal tussenuitspraken die worden gedaan in het kader van de formele bestuurlijke lus. Allereerst dient te worden opgemerkt dat vergelijking met 2008 niet mogelijk is vanwege het pas korte bestaan van deze wettelijke regeling. De volgende tabel geeft het aantal tussenuitspraken in het kader van de bestuurlijke lus voor de eerste helft van 2011 weer naar groep regelgeving.

Tabel 6.18 Aantal tussenuitspraken bestuurlijke lus naar regelgeving

Tussenuitspraken bestuurlijke lus	2008-I	2011-I
Bijstandzaken	-	3
Ex-AROB	-	22
Sociale Zekerheid	-	11
Totaal	-	36

In de tabel is te zien dat de tussenuitspraken het meest worden gedaan in de groepen regelgeving Ex-Arob en Sociale Zekerheid. In het kader van de effectieve bestuursrechtspraak en het Concept is het interessant enkele van deze beroepszaken, waarin een tussenuitspraak is gedaan, aan een nadere bestudering te onderwerpen. Tien van deze dossiers zijn uit het archief gehaald en geanalyseerd op enkele punten. Allereerst wordt in de dossiers bekeken of het één kans beleid in de uitspraak wordt toegepast; wordt in de tussenuitspraak expliciet genoemd dat de rechtbank slechts

eenmaal de mogelijkheid biedt tot herstel. Daarnaast wordt beoordeeld of verweerder voldoet aan het herstel van het gebrek en wat het uiteindelijke dictum van de uitspraak is en of sprake is van finale geschilbeslechting. Een beroep wordt immers definitief beslecht wanneer in geval van gegrond verklaring (en vernietiging van het besluit) zelf in de zaak wordt voorzien, de rechtsgevolgen in stand worden gelaten of sprake is van ‘inkokering’. De onderstaande tabel biedt inzicht in de beoordeling van deze dossiers op de verschillende punten.

Tabel 6.19 Dossieronderzoek bestuurlijke lus 2011-I

Zaak	Gewezen op één kans beleid	Resultaat	Dictum	Hoger beroep ingesteld
10/370	Ja, expliciet.	Verweerder heeft het geconstateerde gebrek hersteld.	Gegrond, rb vernietigt het bestreden besluit; rechtsgevolgen blijven geheel in stand.	Ja
10/372	Ja, expliciet.	Motivering nog steeds onvoldoende, verweerder voldoet niet aan mogelijkheid tot herstel.	Gegrond, rb vernietigt het bestreden besluit; rb zal zelf voorzien. Uitspraak treedt i.p.v. besluit, rechtsgevolgen voor het overige in stand.	Ja
10/561	Nee, niet expliciet.	Verweerder heeft het gebrek hersteld, maar niet tijdig (binnen de gestelde termijn).	Gegrond, rb vernietigt het bestreden besluit.	Nee
10/1193 en 10/1194	Ja, expliciet.	Verweerder heeft het gebrek voldoende hersteld.	Beroep hoofdzaak: gegrond, vernietigt het besluit; bepaalt dat de rechtsgevolgen geheel in stand blijven. Beroep vovo: Niet-ontvankelijk.	Nee
09/1304	Nee, niet expliciet.	Verweerder heeft het gebrek niet binnen de gestelde termijn hersteld.	Gegrond, rb vernietigt het bestreden besluit.	Nee
09/1283	Ja, expliciet.	Verweerder herstelt het gebrek.	Beroep besluit 1: Niet-ontvankelijk Beroep besluit 2: Ongegrond	Nee
09/1365	Ja, expliciet.	Partijen zijn het intussen met elkaar eens geworden.	Ingetrokken.	Nee
09/614	Nee, niet expliciet.	Verweerder herstelt het motiveringsgebrek.	Gegrond, rb vernietigt het besluit; rechtsgevolgen blijven geheel in stand.	Nee
09/470	Nee, niet expliciet.	Verweerder herstelt het gebrek niet naar behoren.	Gegrond, vernietigt het besluit; draagt verweerder op een nieuw bob te nemen met inachtneming van de uitspraak.	Nee
09/621	Ja, expliciet	Verweerder herstelt het gebrek niet naar behoren.	Gegrond, rb vernietigt het besluit en voorziet zelf in de zaak door o.a. bedragen te bepalen.	Nee

Bij de bestudering van deze tien tussenuitspraken is het volgende opgevallen. In de tussenuitspraak wordt in de meeste beroepszaken expliciet verwezen naar de formele bestuurlijke lus: *“De rechtbank acht termen aanwezig om verweerder onder toepassing van het bepaalde in 8:51a, eerste lid, van de Awb in de gelegenheid te stellen het bestreden besluit alsnog van een adequate motivering te voorzien en daarvan schriftelijk mededeling te doen aan de rechtbank.”*

In zes van de tien tussenuitspraken wordt expliciet gewezen op het één kans beleid. Dit wordt gedaan door het opnemen in de tussenuitspraak van de volgende passage: *“De rechtbank wijst er op dat zij in beginsel slechts eenmaal de mogelijkheid biedt om een gebrek te herstellen. Indien het gebrek in de ogen van de rechtbank niet wordt hersteld, zal de rechtbank vervolgens proberen zoveel mogelijk zelf in de zaak te voorzien (finale geschillenbeslechting).”* De consequentie wanneer niet aan het herstel wordt voldaan wordt in de tussenuitspraak op de volgende manier weergegeven: *“Indien verweerder geen gebruik maakt van de gelegenheid om het geconstateerde gebrek te herstellen of de termijn die daarvoor is bepaald ongebruikt is verstreken, zal de behandeling van het beroep op de gewone wijze worden voortgezet.”*

Bij de bestudering van de zaken is te zien dat in zes van de tien beroepszaken het gebrek niet naar behoren, of binnen de gestelde termijn, wordt hersteld door verweerder. In zes van de tien beroepszaken waarin het beroep gegrond werd verklaard (en het besluit vernietigd) is het geschil ‘definitief beslecht’. Drie keer zijn de rechtsgevolgen in stand gelaten, twee maal is zelf in de zaak voorzien en eenmaal heeft de rechtbank verweerder opgedragen om een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak. Twee keer heeft een ‘kale’ vernietiging plaatsgevonden. De twee andere beroepszaken zijn op andere wijze afgedaan.

De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat de bestuurlijke lus een goed instrument is om tot definitieve geschilbeslechting (volgens het Concept) te komen. Hoewel het gebrek niet altijd door verweerder wordt hersteld, wordt in de uitspraak, indien een beroep gegrond is, wel vaak tot definitieve geschilbeslechting gekomen door de de rechtsgevolgen in stand te laten, zelf te voorzien of ‘inkokering’. Het één kans beleid wordt in de tussenuitspraak expliciet vermeld.

Zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde is gekomen is het bestuderen van dossiers van beroepszaken een goede manier om informatie te verkrijgen die niet wordt geregistreerd in het interne registratiesysteem. Uit de dossiers van beroepszaken kan objectieve informatie verkregen worden over de behandeling van zaken door de sector bestuursrecht. Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk is het wat betreft de beperkte tijd die voor dit onderzoek beschikbaar is niet mogelijk een groot aantal dossiers te onderzoeken aan de hand waarvan generaliseerbare uitspraken gedaan kunnen worden. Dit dossieronderzoek zal zodoende dienen ter ondersteuning van en ter aanvulling op het survey onderzoek en de interviews. Aanvullende informatie die op deze manier kan worden verkregen is bijvoorbeeld of de rechtbank aanzet tot bewijslevering, of procespartijen worden geïnformeerd, of verzocht wordt om aanvullende informatie en hoe definitief wordt beslecht. Wanneer bijvoorbeeld blijkt uit deze kleine steekproef dat überhaupt geen stukken worden opgevraagd of procespartijen niet worden geïnformeerd kan dat een aanleiding zijn tot het doen van grootschalig dossieronderzoek. De dossiers laten dan een ander beeld zien van de zaaksbehandeling dan geschetst wordt door de medewerkers van de sector bestuursrecht (die verklaren dit actief te doen). Dertig dossiers beoordeeld aan de hand van de in hoofdstuk vier opgestelde checklist voor dossieronderzoek. Vijftien zaaksdossiers van beroepszaken die in 2011 op zitting zijn geweest zijn at random uit de archiefkast gehaald. Hierbij is bij de selectie van dossiers rekening mee gehouden dat alleen normale zaaksbehandelingen (dus geen versnelde behandeling of voorlopige voorziening) behandeld door een enkelvoudige kamer zijn geselecteerd. De vijftien zaaksdossiers uit 2008 zijn op soortgelijke wijze geselecteerd. In de volgende tabellen zijn enkele kenmerken van de geselecteerde dossiers weergegeven.

Tabel 6.20 Zaaksdossiers checklist dossieronderzoek 2011 op zitting

Zaaknummer	Rechtsgebied	Dictum	Verweerder
10/688	Arbeidsongeschiktheid, Ziektewet	Ongegrond	UWV
10/695	Arbeidsongeschiktheid, Ziektewet	Ongegrond	UWV
10/696	Werkloosheid, Werkloosheidswet	Gegrond	UWV
10/768	Overige Lagere Overheid, Gemeentewet	Niet-ontvankelijk	Gemeente Oldenzaal
10/795	Bijstandszaken, Wet werk en bijstand	Ongegrond	Gemeente Hengelo
10/796	Arbeidsongeschiktheid, Ziektewet	Gegrond	UWV
10/798	Handhaving, Gemeentewet	Gegrond	Gemeente Hof van Twente
10/805	Arbeidsongeschiktheid, Ziektewet	Ongegrond	UWV
10/456	Arbeidsongeschiktheid, Ziektewet	Ongegrond	UWV
10/510	Bouwen, art. 44 Woningwet/Bouwbesluit	Ongegrond	Gemeente Rijssen-Holten
10/582	Ambtenarenzaken, Ambtenarenwet	Ongegrond	Gemeente Haaksbergen
10/1332	Overige Centrale Overheid, Besluiten	Niet-ontvankelijk	Ned. Org. Wetenschap. Onderzoek
10/1345	Wettelijke ziektekostenverz, Alg.Wet.Bijz.Ziektekosten	Ongegrond	Centr. Admin. Kantoor (CAK)
10/1361	Werkloosheid, Werkloosheidswet	Ingetrokken	UWV
11/39	Overige Centrale Overheid, Wet op de Huurtoeslag	Ongegrond	Belastingdienst/Toeslagen

Tabel 6.21 Zaaksdossiers checklist dossieronderzoek 2008 op zitting

Zaaknummer	Rechtsgebied	Dictum	Verweerder
08/172	Overige Lagere Overheid, Gemeentewet	Gegrond	Gemeente Wierden
08/189	Arbeidsongeschiktheid, Wet arbeidsong.ver.zelfst.	Gegrond	UWV
08/196	Bijstandszaken, Wet werk en bijstand	Gegrond	Gemeente Hengelo
08/199	Overige Sociale Zekerheid, Besluit	Gegrond	UWV
08/217	Overige Centrale Overheid, Besluiten	Ongegrond	Arbeidsinspectie
08/221	Arbeidsongeschiktheid, Wet Inkomen en Arbeid	Ongegrond	UWV
08/121	Bijstandszaken, Wet werk en bijstand	Gegrond	Gemeente Almelo
08/133	Werkloosheid, Werkloosheidswet	Gegrond	UWV
08/157	Arbeidsongeschiktheid,	Ongegrond	UWV

	Ziektewet		
08/232	Bouwen, art. 44 Woningwet/Bouwbesluit	Gegronnd	Gemeente Almelo
08/233	Arbeidsongeschiktheid, Wet Inkomen en Arbeid	Gegronnd	UWV
08/324	Overige Centrale Overheid, Besluiten	Ongegrond	Commissariaat van de Media
08/333	Overige Lagere Overheid, Gemeentewet	Ongegrond	Gemeente Hellendoorn
08/345	Overige Centrale Overheid, Wettelijke reg.	Niet- ontvankelijk	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
08/361	Overige Centrale Overheid, Wet op de Zorgtoeslag	Intrekking	Belastingdienst/Toeslagen

De zaaksdossiers zijn stuk voor stuk met behulp van de checklist stapsgewijs beoordeeld. De beoordeling van de beroepszaken laat het volgende zien: Van de beroepszaken die in 2011 op zitting zijn behandeld hadden vier van de vijftien eisers geen gemachtigde en één een niet professionele gemachtigde. Van de beroepszaken die in 2008 op zitting zijn geweest hadden zes van de vijftien eisers geen gemachtigde en twee van de vijftien geen professionele gemachtigde. Hierdoor komt het beeld naar voren dat relatief vaak zonder (professionele) gemachtigde wordt geprocedeerd.

Van de vijftien zaken die in 2011 op zitting zijn geweest is er één ingetrokken, van de vijftien zaken die in 2008 op zitting zijn geweest is er ook één ingetrokken. Bij beide zaken was een gewijzigde beslissing op bezwaar de aanleiding tot intrekking. Van de vijftien zaken die in 2011 op zitting zijn behandeld zijn er drie gegrond verklaard. Eén van deze drie zaken is definitief beslecht door het in stand laten van de rechtsgevolgen, de andere twee zijn ‘kaal’ vernietigd (dus niet definitief beslecht door het in stand laten van de rechtsgevolgen, het zelf voorzien of ‘inkokering’). Van deze twee ‘kale’ vernietigingen was eenmaal foutieve feitenvaststelling en eenmaal een foutieve feitenanalyse de vernietigingsgrond. In het geval van de foutieve feitenanalyse zijn alle beroepsgronden besproken, bij de andere ‘kale’ vernietiging niet. Van de vijftien zaken die in 2008 op zitting zijn behandeld zijn was het dictum acht keer gegrond. Van deze zaken zijn er twee definitief beslecht (één keer zelf voorzien en één keer komt de rechter tot vaststelling van het gewijzigd besluit). De andere zes zaken zijn ‘kaal’ vernietigd. Eenmaal door foutieve feitenanalyse, eenmaal door de ontvankelijkheid van appellant, eenmaal door foutieve feitenvaststelling en drie maal door onvoldoende motivering. Van deze ‘kale’ vernietigingen zijn in geval van onvoldoende motivering alle beroepsgronden besproken, in de andere gevallen niet.

In geen van de vijftien zaken die in 2011 op zitting zijn geweest en in geen van de vijftien zaken die in 2008 op zitting zijn geweest zijn tussenuitspraken gedaan om het geschil definitief te beslechten. Van de vijftien zaken die in 2011 op zitting zijn geweest is één keer door het bestuur een reparatiepoging ondernomen, waarbij sprake was van het redresseren van een onvolledige of onjuiste feitenvaststelling (aan het besluit ten grondslag gelegen feiten). Deze beroepszaak is vervolgens ingetrokken. Van de vijftien zaken die in 2008 op zitting zijn behandeld zijn drie keer reparatiepogingen door het bestuur ondernomen. Dit heeft één intrekking tot gevolg gehad, in de andere twee gevallen is sprake geweest van een ‘kale’ vernietiging.

Het opvragen van stukken is bij de vijftien zaken die in 2011 op zitting zijn behandeld twee keer gedaan. Dit is eveneens het geval bij de zaken die in 2008 op zitting zijn behandeld, ook daar is twee keer overgegaan tot het opvragen van stukken. Vragen zijn gesteld in vier van de vijftien zaken die in 2011 op zitting zijn behandeld. Drie maal zijn vragen gesteld in de zaken die in 2008 op zitting zijn behandeld. In de vijftien zaken die in 2011 op zitting zijn behandeld zijn procespartijen zes keer aangezet tot het leveren van bewijs door de inzet van de onderzoeksbevoegdheden van de rechter. Hierbij wordt gewezen op de mogelijkheid tot het inbrengen van nadere stukken, worden vragen gesteld of een reactie gevraagd of is een comparitie ingelast. Vijf maal is een opdracht verstrekt aan een procespartij, waarop in vier gevallen wordt gereageerd door de betreffende procespartij. In geval van de vijftien zaken die in 2008 op zitting zijn behandeld is ook zes keer aangezet tot bewijslevering door de inzet van de onderzoeksbevoegdheden. Gevraagd wordt om een reactie, aanvullende informatie of bepaalde stukken. Zeven maal is een opdracht verstrekt aan een procespartij. In alle gevallen wordt door de procespartij gereageerd op de opdracht, maar in twee gevallen wordt geen invulling aan het verzoek gegeven zoals dit door de rechtbank was bedoeld. In geval van de vijftien beroepszaken die in 2011 op zitting zijn behandeld is vijf maal informatie verstuurd met als doel informeren. Vier maal is aangegeven wat ter zitting aan de orde komt en eenmaal is aangegeven dat nieuwe stukken zijn ontvangen waarop een reactie kan worden gegeven. In geval van de zaken die in 2008 op zitting zijn behandeld is ook vijf maal informatie verstuurd door de rechtbank, in alle gevallen ging het om wat ter zitting aan de orde komt.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het survey onderzoek, de interviews en het dossieronderzoek besproken. Het algehele beeld dat hieruit af te leiden is dat zowel de professionele partners als de medewerkers van de sector bestuursrecht, over het algemeen zeer positief tegenover de huidige werkwijze van de sector bestuursrecht staan. In het volgende hoofdstuk, conclusies en aanbevelingen, zal worden stilgestaan bij de vraag of het Concept hier op enige wijze op van invloed is geweest.

Hoofdstuk 7 Conclusies & Aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Dit zal worden gedaan met behulp van de verzamelde informatie verkregen door de beantwoording van de afzonderlijke onderzoeksvragen in voorgaande hoofdstukken. Tevens worden aan de hand van de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek gewezen op enkele punten van discussie en worden enkele aanbevelingen geformuleerd.

7.1 Conclusies

Onderzoek is gedaan naar de toepassing van en de tevredenheid over (werken met) het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak. In hoofdstuk drie is de eerste onderzoeksvraag (*Wat wordt verstaan onder 'effectieve bestuursrechtspraak' en hoe ziet het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo eruit?*) beantwoord. Hieruit kwam naar voren dat de belangrijkste elementen van effectieve bestuursrechtspraak tijdigheid, feitenvaststelling in beroep, finale geschilbeslechting en informeren zijn. Het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak bestaat uit een aantal richtlijnen voor de rechter en secretaris waarvan de gedachte is dat als zij zich daaraan houden, effectief wordt rechtgesproken. Het Concept bestaat uit de volgende onderdelen: autonomie van partijen, onderzoeken, informeren en beslechten.

Voor de beantwoording van de twee daaropvolgende onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, waarbij de meeste informatie verkregen is uit survey onderzoek en interviews. Aanvullend zijn enkele gegevens uit het centrale registratiesysteem geanalyseerd en is dossieronderzoek verricht. De conclusies zullen worden getrokken aan de hand van de inzichten die verkregen zijn door de beantwoording van deze onderzoeksvragen. De resultaten van deze twee onderzoeksvragen (*Op welke wijze is door de verschillende actoren toepassing gegeven aan het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' en wat vinden deze betrokken partijen van de wijze waarop uitvoering aan het Concept wordt gegeven?* en *Welke verschillen in werkwijze en prestaties zijn met betrekking tot de bestuursrechtspraak van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo sinds de invoering van het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak' waarneembaar?*) zijn samengevat in de volgende subparagraaf.

7.1.1 Conclusies toepassing en tevredenheid

7.1.1.1 Bijbrengen bewijs

De rechtbank onderneemt (vooral schriftelijk) activiteiten om partijen in kennis te stellen van hun plicht tot bewijslevering. Er bestaat onder de professionele partners weinig onduidelijkheid over het bijbrengen van bewijs door procespartijen. Het merendeel geeft aan te weten welke stellingen ze met bewijs dienen te onderbouwen en welke bewijsstukken ingebracht moeten worden. Zowel de professionele partners als de medewerkers van de sector bestuursrecht kunnen zich vinden in het uitgangspunt dat partijen in beginsel verantwoordelijk zijn voor het bijbrengen van bewijs.

Het beeld bestaat wel dat het desondanks justitiabelen lang niet altijd duidelijk is wat deze moet aanvoeren en bewijzen. Vooral justitiabelen die procederen zonder professionele gemachtigde hebben baat bij een actieve rechter. Het bijbrengen van bewijs blijft een lastig punt, gevraagd wordt iets aannemelijk te maken, maar duidelijke criteria kunnen lang niet altijd worden gesteld. Hoe de bewijslast ligt is niet altijd eenduidig. Door de medewerkers wordt aangegeven dat een verandering in de werkwijze is wat betreft het bijbrengen van bewijs, er wordt bewuster mee omgegaan. Wel wordt hierin een verschil tussen de rechtsgebieden waargenomen. Op het gebied van sociale zekerheid wordt vaker gewezen op het bijbrengen van bewijs dan bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening. Ook is een verschil in de mate van activiteit op dit gebied tussen de verschillende rechters waarneembaar. De verdeling van de bewijslast gebeurt niet zo stellig als in het Concept staat. Een probleempunt is dat de bewijslastverdeling in het bestuursrecht niet altijd even duidelijk is. Een negatief bijeffect van het attenderen op het bijbrengen van bewijs is de afwachtende houding die verweerders kunnen gaan aannemen. Een ander nadeel is de extra tijd die het informeren de secretaris en de griffie kost. Het overlaten van de beginselplicht tot bewijslevering aan partijen is werkbaar wanneer de rechtbank hierin zelf ook een actieve houding aanneemt. Hierbij dient gewaakt te worden dat de rechter zijn onafhankelijke positie niet verliest en mee gaat procederen.

7.1.1.2 Actief onderzoeken

Door de medewerkers wordt bewust stilgestaan bij het geven van de kans aan procespartijen om feiten aan te vullen en te bewijzen. Een wijziging in de totstandkoming van de voorbereiding door rechter en secretaris is dat tegenwoordig een korte instructie wordt geschreven, in plaats van een conceptuitspraak, en dat meer overleg plaatsvindt en meer aandacht is voor de definitieve beslechting van geschillen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het voorbereidingsverslag. Hoewel dit verslag eigenlijk los staat van het Concept biedt het een goede houvast om uitvoering te geven aan het Concept.

De onderzoeksbevoegdheden van de rechter waar het meest gebruik van gemaakt wordt zijn het opvragen van nadere stukken en het inwinnen van inlichtingen bij procespartijen. Het initiatief voor de inzet van deze bevoegdheden ligt bij de rechter (en secretaris). Zowel de professionele partners als de medewerkers van de sector bestuursrecht zijn tevreden over de inzet van de onderzoeksbevoegdheden door de rechter. Het beeld bestaat onder de professionele partners dat de rechtbank actiever onderzoekt gedurende het vooronderzoek dan enkele jaren geleden. Hoewel maar een krappe meerderheid van de rechters en secretarissen aangeeft dat sinds de invoering van het Concept de onderzoeksbevoegdheden van de rechter vaker worden ingezet, een groot deel is dus van mening dat dit niet vaker wordt gedaan. Aangegeven wordt wel dat de rechter misschien vaker van zijn onderzoeksbevoegdheden gebruik zou kunnen maken. Enkele rechters onderschrijven dit en geven aan wellicht vaker van hun onderzoeksbevoegdheden gebruik te willen maken, maar dat deze inzet op gespannen voet staat met de tijdsdruk die ze voelen voor de behandeling van zaken. Enkele andere rechters geven aan deze inzet juist beperkt te willen houden omdat partijen zelf verantwoordelijk zijn voor het aandragen van bewijs. Voor toepassing van het Concept gingen ook best vaak vraagstellingen uit. Daarbij ging het wel vaak om (inhoudelijke) vraagstellingen, nu gaan er meer brieven uit die specifiek toezien op de bewijspositie. Er bestaat geen duidelijke indicatie dat de onderzoeksbevoegdheden van de rechter sinds de invoering van het Concept vaker worden ingezet.

7.1.1.3 Aanvullende informatie

De sector bestuursrecht vraagt actief om aanvullende informatie gedurende het vooronderzoek. Dit wordt voornamelijk gedaan wanneer de feiten of de standpunten niet duidelijk zijn. De rechters en secretarissen geven aan dat sprake is van een actievere houding ten aanzien van het vragen om aanvullende informatie. Voor toepassing van het Concept werd ook gevraagd om aanvullende informatie, maar het verschil met voorheen is dat de focus nu anders is. Het achterhalen van de materiële waarheid staat nu meer centraal. Een verschil is waarneembaar tussen de verschillende rechtsgebieden. Het merendeel van de professionele partners heeft hier weleens mee te maken gehad, dit weerspiegelt het bestaan van de actieve houding van de rechter. Aangegeven wordt dat de gevolgen die er zijn wanneer niet aan het verzoek wordt voldaan duidelijk zijn. De professionele partners zijn redelijk goed tevreden over het vragen om aanvullende informatie door de rechtbank Almelo. Men is tevreden over de mate van verzoek, de duidelijkheid van de inhoud van het verzoek, de kennisgeving over de mogelijke gevolgen in geval van nalaten van het verzochte en de verschaft termijn om eraan te voldoen. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat dit vaker zou moeten worden gedaan. Een nadeel is dat het vragen om aanvullende informatie de doorlooptijd verlengt en vertraagd, maar het voordeel is wel dat procespartijen zien dat de rechtbank bezig is met hun beroepszaak.

De grote meerderheid van de medewerkers is van mening dat door de rechtbank sinds de toepassing van het Concept actiever aanvullende informatie wordt gevraagd, dit wordt vaker en doelgerichter gedaan. Men is over het algemeen tevreden over de manier waarop hier door procespartijen invulling en gehoor aan wordt gegeven. Het gebeurt dat procespartijen geen gehoor geven aan een verzoek om aanvullende informatie, soms is het ook niet voorhanden, of dat niet de juiste informatie wordt aangedragen. Het is ook zaak vinger aan de pols te houden wat betreft het samenspel tussen secretaris en griffie, of een mogelijk verzoek om aanvullende informatie ook daadwerkelijk wordt verstuurd. Het vragen om aanvullende informatie verloopt in de praktijk verder goed, maar het vertraagt en verlengt de doorlooptijd. Een nadeel van het stellen van vragen is dat de rechtbank op deze manier indirect een opvatting over de zaak kan prijsgeven, terwijl dit eigenlijk meer iets is voor later in het proces. Het vragen om aanvullende informatie is vooral te zien als een bestendiging van de lijn. Wel geven de rechters en secretarissen aan dat zij hier bewuster aandacht aan schenken en dat de focus is veranderd. In dat opzicht is toch een verandering merkbaar.

7.1.1.4 Begeleiden van partijen

De bestuursrechter geeft procespartijen een bewijsopdracht indien dit nodig wordt geacht. De rechter maakt niet expliciet duidelijk welke feiten als vaststaand worden aangemerkt en welke nog dienen te worden vastgesteld. De begeleiding van partijen door de bestuursrechter wat betreft de feitenvaststelling wordt door de professionele partners als goed ervaren. De zitting is van belang voor de begeleiding van partijen bij het vaststellen van de feiten. De rechter maakt hier gebruik van en geeft actief aanwijzingen.

De zitting heeft toegevoegde waarde voor het vaststellen van de feiten, maar heeft hierin geen uitgesproken doorslaggevende functie. Volgens de professionele partners en de medewerkers begeleidt de rechtbank procespartijen actiever dan enkele jaren geleden. Aangegeven wordt ook dat de rechter doorgaans actief vragen stelt op de zitting. Het beeld bestaat dat de rechter een actieve houding aanneemt gedurende de zitting. De medewerkers zijn van mening dat de begeleiding van

partijen nadrukkelijker en doelgerichter gebeurt. Meer duidelijkheid wordt aan partijen geboden, vooral door het geven van voorlichting. Deze voorlichting is vooral van toepassing op het attenderen van partijen op hun plicht hun standpunten (zo nodig) te onderbouwen, de bewijslastverdeling. Dit is duidelijk in voordeel van de eisende partijen, deze worden tegemoet gekomen door ze nadrukkelijk te wijzen op wat wordt verlangd. Een punt van discussie is hier wel in hoeverre hulp en begeleiding geboden dient te worden aan justitiabelen die procederen zonder professionele gemachtigde, dit kan een dilemma zijn. Enerzijds is vanuit het oogpunt gelijkheid van partijen extra begeleiding wenselijk, anderzijds kan ook gesteld worden dat ze zelf hulp kunnen inschakelen. De onafhankelijke rechter komt ook hier weer om de hoek kijken.

Hoewel drie kwart van de professionele partners tevreden is over de begeleiding door de bestuursrechter betekent dit dat een kwart niet tevreden is, mogelijkheden tot verbetering blijven dus zeker bestaan op dit gebied. Van de medewerkers geeft een tweederde meerderheid aan tevreden te zijn over de mogelijkheden die de rechtbank ter beschikking staan voor het begeleiden van partijen, een derde staat hier neutraal tegenover. Dit geeft ook aan dat ruimte voor verbetermogelijkheden is.

7.1.1.5 Actief informeren

Het actief informeren is voor alle partijen een verbetering, zeker voor procespartijen die procederen zonder een professionele gemachtigde. Het informeren van procespartijen over de voorlopig gemaakte analyse door de bestuursrechter gebeurt praktisch niet expliciet. Wanneer procespartijen hierover worden ingelicht gebeurt dit ter zitting. Hier wordt terughoudend tegenover gestaan omdat het gevaar hiervan is dat te snel een oordeel door de rechtbank wordt geveld en vooruitgelopen wordt op de zitting. Impliciet worden partijen wel op de hoogte gesteld van de gemaakte analyse door het stellen van vragen, hieruit kan vaak wel worden afgeleid hoe de gemaakte analyse eruit ziet.

Het inlichten van procespartijen over hun bewijspositie ter voorbereiding op een zitting wordt vaker gedaan, maar ook dit gebeurt in de ogen van de professionele partners in de minderheid van de gevallen. De minderheid van de professionele partners geeft aan dat informatie is verschaft door de rechtbank zodat ze wisten wat ze aan de bewijsvoering konden verbeteren. Ook geeft maar de helft aan dat ze op zitting worden ingelicht over hun bewijspositie. Ook geeft maar een kleine meerderheid aan van te voren geïnformeerd te zijn over wat op zitting aan de orde kwam. Eveneens een kleine meerderheid geeft aan dat door de rechtbank vragen zijn gesteld ter voorbereiding op een zitting. Hoewel het beeld bestaat onder de professionele partners dat de rechtbank actiever informeert naar procespartijen toe is hier zeker nog winst te behalen. Niet omdat het per definitie noodzakelijk is om in elke zaak informatie richting procespartijen te overleggen, maar omdat procespartijen aangeven dat er nog steeds vragen gesteld worden op zitting waar ze niet op voorhand op bedacht waren.

De medewerkers geven aan dit te doen wanneer het nodig wordt geacht. Op zitting worden partijen ingelicht over hun bewijspositie en partijen worden geïnformeerd over wat ter zitting aan de orde komt. Aangegeven wordt door de professionele partners dat dit als prettig wordt ervaren. Het stellen van vragen voorafgaand aan de zitting wordt ook gedaan en als prettig ervaren. Het gebeurt nog steeds dat op zitting vragen worden gesteld waar partijen niet op verdacht zijn. De informatie wordt over het algemeen tijdig verstrekt en als zinvol voor de voorbereiding op de zitting ervaren.

Wanneer meer geïnformeerd dient te worden door de rechtbank kan dit volgens de medewerkers ten koste gaan van de werkbaarheid.

Het beeld bestaat dat de rechtbank actiever informeert naar procespartijen toe dan enkele jaren geleden. Wat betreft de tevredenheid over de verschillende vormen van informatievoorziening door de rechter wordt hoofdzakelijk neutraal en positief gereageerd. Partijen worden volgens de medewerkers vaker en uitvoeriger van te voren gewezen op de vragen die op de zitting aan de orde zullen komen en wat van partijen wordt verlangd, zowel voor als tijdens de zitting. Dit wordt meer structureel en bewuster gedaan. In principe staan de medewerkers positief tegenover het informeren van procespartijen maar zij zijn van mening dat dit gedaan moet worden indien het nodig is. Het informeren komt de behandeling van de zaak ten goede. Het schept duidelijkheid voor partijen, maar kost wel meer tijd. Het moet een punt van aandacht zijn in de voorbereiding, maar dat hoeft niet te betekenen dat in alle gevallen informatie uit hoeft te gaan. Negatief bijeffect kan zijn dat partijen zich vooral voorbereiden op het ingelichte. Het informeren zou misschien nog meer kunnen. Over het algemeen zijn de medewerkers tevreden over de mate van voorbereiding van procespartijen ter zitting. Dit is dan ook geen directe indicatie dat meer geïnformeerd zou moeten worden. Het tijdsaspect komt ook hier weer naar voren als negatief bijeffect. Het informeren van partijen kost meer tijd in de voorbereidingsfase.

7.1.1.6 Definitieve geschilbeslechting

Procespartijen worden in de gelegenheid gesteld gebreken aan besluiten te herstellen en nadere bewijslevering en zijn hier tevreden over. Het herstellen van gebreken leidt veelal tot definitieve geschilbeslechting volgens het Concept. Vaak betreft het een motiveringsgebrek. De mogelijke consequenties die verbonden zijn aan het nalaten van de mogelijkheid tot herstel zijn de professionele partners duidelijk. Het doorverwijzen naar mediation of het beproeven van een minnelijke regeling wordt in veel gevallen niet zinvol geacht. Doorverwijzing neemt dan ook geen prominente plaats in de werkwijze in. Hoewel ook niet het beeld bestaat dat hier vanuit procespartijen behoefte aan is.

Over het algemeen wordt de rechtsverhouding in de uitspraak als duidelijk ervaren. Dit is heel behoorlijk, maar toch nog een vijfde deel van de professionele partners geeft aan dat dit niet het geval is. In dat opzicht is nog ruimte voor een mogelijke verbetering. Het beeld bestaat onder de professionele partners dat de rechter vaker gebruik zou moeten maken van zijn bevoegdheden tot finale geschilbeslechting (rechtsgevolgen in stand laten/zelf in de zaak voorzien). Het beeld bestaat echter wel onder twee derde van de professionele partners dat de rechter actiever gebruik maakt van zijn bevoegdheden tot finale geschilbeslechting dan enkele jaren geleden. Dit is op te vatten als een zeer positieve ontwikkeling. Het beeld bestaat ook bij de medewerkers dat vaker de rechtsgevolgen in stand worden gelaten dan voor enkele jaren geleden. Ruim driekwart van de rechters en secretarissen geeft aan dat dit vaker gebeurt dan enkele jaren geleden. Ook ruim driekwart van de rechters en secretarissen geeft aan dat vaker zelf in de zaak wordt voorzien dan enkele jaren geleden. Dit is een belangrijk gegeven. De tevredenheid die bestaat onder de medewerkers over de toepassing van de mogelijkheden tot finale geschilbeslechting die tot hun beschikking staan is groot. Dit is ook belangrijk omdat het aantal gegrondverklaringen binnen de zaaksuitstroom relatief hoog ligt, dit zijn zaken die strikt genomen (in geval van vernietiging van het besluit) voor definitieve geschilbeslechting volgens het Concept in aanmerking komen. Er zijn dus

relatief veel zaken die voor finale geschilbeslechting in aanmerking komen, op dit punt blijft dus werk aan de winkel.

Het bespreken van alle beroepsgronden in het vonnis (ook in geval van vernietiging) wordt maar door een klein deel van de rechters gedaan. Dit wordt lang niet altijd noodzakelijk geacht door zowel rechters als secretarissen. Van het doen van tussenuitspraken wordt gebruik gemaakt. Over het algemeen zijn de medewerkers tevreden over het handelen van procespartijen in geval van toepassing van het één kans beleid. Uitvoering aan het één kans beleid wordt hoofdzakelijk gegeven door de mogelijkheid te bieden tot een bestuurlijke lus, dan wel niet formeel. De informele lus wordt ook nog steeds toegepast. Niet door alle medewerkers wordt even streng vast gehouden aan de eenmaligheid van de kans tot herstel die gelegen is in deze mogelijkheid. Niet altijd wordt stringent vastgehouden aan het geven van één enkele kans tot herstel. Niet altijd wordt in de overweging van een tussenuitspraak expliciet opgenomen wat gebeurt wanneer niet wordt voldaan aan het gestelde en wordt uitgegaan dat het bestuursorgaan tussen de regels door leest. Dit blijkt in de praktijk ook zo te zijn, de professionele partners geven aan dat de consequenties in geval van nalaten van het gevraagde hen duidelijk zijn.

Het beeld bestaat dat toepassing van de bestuurlijke lus leidt tot definitieve geschilbeslechting in de meerderheid van de zaken. Toepassing van de formele bestuurlijke lus creëert meer openheid naar procespartijen toe waardoor minder de indruk kan bestaan dat sprake is van achterkamerpolitiek tussen de rechtbank en het bestuursorgaan, de verhouding is duidelijk in de tussenuitspraak. Een kanttekening is dat de bestuurlijke lus kan leiden tot luiheid bij het bestuursorgaan.

7.1.2 Algehele conclusie

De algemene tevredenheid van de professionele partners over de manier van zaaksbehandeling door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo is als tevreden aan te merken en wordt het gemiddelde cijfer van een 7,6 gescoord. De mate van tevredenheid van de professionele partners voor de verschillende onderdelen van effectieve bestuursrechtspraak vertoont een samenhang. Over het algemeen zijn de rechters en secretarissen tevreden over het Concept. Deze algehele tevredenheid over de manier van werken met (de richtlijnen van) het Concept in de praktijk wordt door de medewerkers beoordeeld met een 7,3. Hierdoor kan worden gesteld dat zowel de professionele partners als de medewerkers van de sector bestuursrecht tevreden zijn over (werken met) het Concept.

Wat betreft de toepassing van het Concept komt uit het survey onderzoek en de interviews het beeld naar voren dat sprake is van een andere werkwijze en dat het Concept wordt toegepast. Hoewel niet aantoonbaar is kunnen worden gemaakt door middel van 'harde' cijfers uit het interne registratiesysteem dat sprake is van een andere werkwijze, zijn er ook geen aanwijzingen naar voren gekomen waaruit een contraire indicatie blijkt. De cijfers uit het interne registratiesysteem laten geen bijzonderheden zien waaruit kan worden afgeleid dat sprake is van een verandering in de werkwijze. Geen significante verschillen zijn waarneembaar in de manier van afdoening van beroepszaken. Ook in het aantal gelaste comparities zijn geen in het oog springende verschillen waarneembaar. Uit een aantal tussenuitspraken in het kader van de bestuurlijke lus blijkt dat in de meeste gevallen expliciet wordt gewezen op het één kans beleid. Ondanks het feit dat het gebrek niet altijd naar behoren wordt hersteld, worden de beroepszaken wel definitief beslecht in het kader

van het Concept. De bestuurlijk lus is een goed instrument om tot definitieve geschilbeslechting (volgens het Concept) te komen.

Het Concept heeft invloed op de werkwijze van de medewerkers van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo, maar daarnaast zijn er ook andere factoren van invloed op deze werkwijze. Naast het Concept zijn natuurlijk ook de ontwikkelingen op het gebied van de wetgeving en jurisprudentie van invloed geweest op de werkwijze van de rechters en secretarissen van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Vaker en meer gestructureerd wordt geïnformeerd over de mogelijkheid tot herstel. De wettelijke formele bestuurlijke lus heeft hier ook invloed op gehad, de wetgever heeft duidelijk geïnstrueerd dat onderzoek dient te worden gedaan naar de mogelijkheden tot herstel. De inzet van de mogelijkheden tot definitieve geschilbeslechting zijn veelvuldig onderwerp van uitspraak van de Afdeling geweest waardoor de inzet van deze mogelijkheden wordt gestuurd, een gewone gegrondverklaring volstaat niet meer volgens de huidige jurisprudentie. Ook de discretionaire ruimte die de medewerkers bezitten is van invloed op hun werkwijze. In principe bepalen zij zelf, binnen de grenzen, hoe zij hun werkzaamheden uitvoeren. Dit is juist een belangrijk aspect van de onafhankelijkheid van de rechtspraak, deze laat zich niet beïnvloeden door beleidsmatige aspecten.

Aan de hand van het gedane onderzoek kan worden gesteld dat het Concept wordt toegepast door de medewerkers van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Niet alle richtlijnen van het Concept worden even strikt toegepast, waarbij ook een verschil tussen de rechtsgebieden waarneembaar is, maar desalniettemin wordt aangegeven dat een verandering in de werkwijze merkbaar is. De nieuwe werkwijze volgens het Concept is geen complete verandering, het is een andere concrete benadering die past binnen het wettelijk kader. Het Concept is zo abstract geformuleerd dat voldoende mogelijkheden voor de medewerkers van de sector bestuursrecht blijven bestaan voor het hanteren van een eigen werkwijze. De variatie van zaken maakt een standaardwerkwijze lastig, behalve op abstract niveau.

Over het algemeen werd het Concept door de medewerkers overwegend positief ontvangen. Ze waren het eens dat een verandering noodzakelijk was, maar desondanks stonden enkele rechters er wel wat sceptisch tegenover. Mogelijke weerstand had vooral betrekking op de rol van de rechter in de procedure, deze is niet een soort procesvertegenwoordiger. Het Concept wordt door de medewerkers niet ervaren als een beperking in hun professionele autonomie. Het Concept wordt zelfs ervaren als een verrijking van de werkwijze. Het Concept is zo abstract geformuleerd dat het voldoende mogelijkheden biedt om een eigen werkwijze te hanteren. Het is te zien als een zeer belangrijk gegeven dat de medewerkers van de sector zo massaal positief achter het Concept staan. De kracht van het Concept schuilt grotendeels waarschijnlijk dan ook in het feit dat het is voortgekomen uit zelfeducatie vanaf de werkvloer en niet van bovenaf is opgelegd.

Aan de hand van de beantwoording van de vorige onderzoeksvragen en de analyses kan de vierde onderzoeksvraag (*In hoeverre is de effectiviteit van bestuursrechtspraak toegenomen gegeven de toepassing van het 'Concept Effectieve Bestuursrechtspraak'?*) worden beantwoord. Een actievere houding van de rechter is merkbaar. Een actieve houding van de rechtbank in de voorfase lijkt zijn vruchten af te werpen in de latere fase van de zaaksbehandeling. Deze actieve houding is waarneembaar op het gebied van bewijs bijbrengen, actief onderzoeken, het vragen om aanvullende informatie, het begeleiden van partijen, het actief informeren en de definitieve beslechting van

geschillen. Sprake is van effectievere bestuursrechtspraak volgens de gedachtegangen van effectieve bestuursrechtspraak. Er zijn duidelijke aanwijzingen, en geen falsificaties, dat het Concept invloed heeft gehad op de huidige werkwijze van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. Hierdoor kan gesteld worden dat het Concept heeft bijgedragen aan effectieve(re) bestuursrechtspraak.

Afsluitend kan de centrale probleemstelling (***Hoe wordt het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak in de bestuursrechtspraak van de rechtbank Almelo toegepast en in hoeverre worden de doelen van het Concept hierdoor (nog) bereikt?***) worden beantwoord.

Sprake is van effectieve(re) bestuursrechtspraak. Aangegeven wordt door de medewerkers dat het Concept wordt toegepast, de professionele partners geven ook aan een verandering in de werkwijze waar te nemen. In het zesde hoofdstuk waar de resultaten van het onderzoek zijn besproken is naar voren gekomen hoe het Concept precies in de bestuursrechtspraak van de rechtbank Almelo wordt toegepast. Over het algemeen zijn de medewerkers tevreden over (werken met) het Concept en zijn de professionele partners tevreden over de zaaksbehandeling door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo. In dat opzicht kan worden gesteld dat sprake is van doelbereiking. Wanneer terug wordt gekomen op de ‘waarheidstabel’ die in het vierde hoofdstuk is gepresenteerd, kan worden gesteld dat sprake is van doelbereiking. De logische conjunctie van toepassing en tevredenheid is positief, de waarheidswaarde is +, p en q zijn beide positief. Dit is het best mogelijke scenario, het Concept wordt toegepast en men is tevreden over (werken met) het Concept. Hoewel sprake is van effectievere bestuursrechtspraak blijven er mogelijkheden tot verbetering bestaan.

7.2 Discussie

Dit onderzoek heeft enkele positieve bevindingen opgeleverd. Desondanks kunnen er nog wel enkele kanttekeningen worden geplaatst. In deze paragraaf zal hier aandacht aan worden besteed.

Dit onderzoek heeft bijvoorbeeld niet kunnen aantonen met ‘harde’ cijfers dat het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak direct verantwoordelijk is voor de huidige werkwijze. Mogelijke verklaringen hiervoor kunnen zijn dat het veelal een bestending van de lijn is of dat te snel naar invoering onderzoek is gedaan en dat veranderingen nog niet waarneembaar kunnen zijn in de cijfers.

Niet alle punten uit het Concept bleken in het begin praktisch uitvoerbaar vanwege de tijdrovendheid. Merkbaar is volgens medewerkers dat in het begin meer en uitgebreidere brieven verstuurd werden, in de loop van de toepassing van het Concept is dit wat afgezwakt. Hiermee wordt op het punt gekomen dat het zaak is als sector om scherp te blijven en niet achterover te gaan leunen. Het verslappen in de uitvoering is een gevaar dat op de loer ligt wanneer een werkwijze langere tijd wordt toegepast. Beroepsdeformatie draagt hier ook aan bij. Voor de medewerkers van de sector bestuursrecht worden bepaalde zaken gewoon waardoor een kloof kan ontstaan met de justitiabelen. Het is daarom van belang om als sector de focus hierop te houden en niet te denken dat het nu een ‘gewonnen zaak’ is nu de toepassing van en tevredenheid over het Concept als goed worden aangemerkt en het lijkt alsof het werk is gedaan. Het tegendeel is waar. Het is geen rustig bezit, het gevaar van verslapping bestaat. Een eigenschap van deze werkwijze is juist dat het een dynamisch karakter heeft en constant in beweging moet blijven. De sector medewerkers moeten hun ervaringen blijven delen en blijven communiceren met elkaar over de werkwijze. Ook hangt

tevredenheid bijvoorbeeld samen met onderlinge communicatie. Onderhoud dient te worden gepleegd, periodiek dient de toepassing en tevredenheid te worden bekeken. Ook kunnen op deze manier mogelijkheden tot verbetering worden geventileerd. De ontwikkeling van de steeds meer beperkt beschikbare tijd voor beroepszaken gaat ten koste van het Concept. Dit is ook een goede reden om een goede vinger aan de pols te houden.

Een ontwikkeling die in de rechtspraak een steeds prominentere plaats inneemt is het zittingsgericht werken, waarbij het de bedoeling is een zaak zo snel mogelijk op zitting te krijgen. Hoewel het Concept los staat van de manier van de onderhavige manier van werken kan toch gezegd worden dat het op gespannen voet staat met het zittingsgericht werken. Bepaalde aspecten van het Concept staan zelfs haaks op het zittingsgericht werken, omdat het vooronderzoek binnen deze manier van werken toch van ondergeschikt belang is. Ontwikkelingen in de toekomst op het gebied van efficiëntie en schaalvergroting binnen de rechtspraak kunnen een bedreiging zijn voor de Almelose manier van werken. Dit leidt weer naar de welbekende kwaliteit/kwantiteit discussie. Een element van het zittingsgericht werken is dat een zaak binnen drie maand op zitting dient te worden gezet. Dit is wel efficiënt, maar veelal niet effectief. Hierdoor worden rechters in een keurslijf gedwongen zaken snel te behandelen. Het risico is dat de rechter en secretaris zich van te voren minder goed in een dossier kunnen verdiepen en niet de juiste vragen worden gesteld.

Een keerzijde van het Concept is het wekken van verwachtingen bij de professionele partners. Het actief informeren en het vragen om aanvullende informatie kan een lijdelijke houding bij procespartijen in de hand werken. Gemakzucht ligt op de loer terwijl de beginselplicht tot bewijslevering juist bij partijen ligt. Het is zaak hiervoor te waken, anders is het negatieve bijeffect dat toepassing van het Concept juist het tegenovergestelde van wat wil worden bereikt in de hand werkt. Partijen komen dan in het geheel niet naar zitting of bereiden zich slecht voor. De verkeerde conclusies worden getrokken in geval geen verzoek om aanvullende informatie of vraagstellingen zijn verstuurd.

Hoewel de formele bestuurlijke lus een wettelijke bepaling is en in dat opzicht los staat van het Concept, neemt deze toch een belangrijke plaats in binnen het Concept. Ondanks het feit dat de formele bestuurlijke lus een goed middel is om tot de definitieve beslechting van geschillen te komen schuilt er een gevaar in de bewerkelijkheid van de inzet van deze mogelijkheid. Inzet van de formele bestuurlijke lus brengt extra werk met zich mee wat niet wordt gediscoteerd. Op deze manier komt er niets voor terug, de inzet telt niet mee in de zaaksaantallen. Het drukt de financiering en verlengt de doorlooptijden. Binnen deze huidige benadering, waar de rechtbank steeds meer een productiebedrijf is en wordt afgerekend op zaaksaantallen, telt inzet financieel niet mee voor de rechtbank en werkt het tegen de cijfers in. Aangegeven wordt dat soms de keuze voor het niet inzetten van de formele lus wordt beïnvloedt door de bewerkelijkheid van de inzet waar niets voor terug te zien is. Het verlichten van de werkdruk weegt dan zwaarder dan inhoudelijke motieven, dit zou niet mogen maar wordt langzaamaan een argument. In de toekomst dient wellicht ruimte te worden geschept (rechtspraak breed) om zaken voor een tweede en of derde keer te blijven behandelen. Steeds dient weer een zitting te worden gepland en voorbereid terwijl het blijft tellen als de behandeling van één enkele beroepszaak.

Een ander discussiepunt ten aanzien van de formele bestuurlijke lus is dat het overkomt dat deze regeling is geschreven in het voordeel van verweerder. Verweerder krijgt een extra mogelijkheid tot herstel van het gebrek terwijl ook gesteld kan worden dat deze het gewoon in één keer goed moet doen. Wellicht kan de inhoudelijke kwaliteit van (eerste) besluiten op de een of andere manier ook aan toets worden onderworpen. In principe kan het bestuursorgaan er een rommeltje van maken en steeds rekenen op de mogelijkheid tot herstel.

Alhoewel een actievare, minder lijdelijke, houding van de rechter vanuit verschillende hoeken noodzakelijk werd geacht blijft het zaak acht te slaan op de dunne scheidslijn tussen een actieve rechter en een te actieve rechter. De onafhankelijkheid van de rechter mag niet in het geding komen doordat deze als het ware gaat mee procederen met procespartijen en zich als procespartij gaat gedragen.

Hoewel zowel de professionele partners als de medewerkers van de sector bestuursrecht over het algemeen tevreden zijn over de inzet van de onderzoeksbevoegdheden, wordt door sommigen aangegeven dat deze wellicht vaker ingezet kunnen worden. De inzet van de onderzoeksbevoegdheden levert immers over het algemeen een nuttige bijdrage aan de beroepszaak, veel mogelijkheden worden nog niet optimaal benut. Deze inzet heeft een tweeledige interne strijd; het is van belang dat de doorlooptijd van een zaak zo kort mogelijk is, maar het is ook van belang dat goed tot de kern van een zaak wordt gekomen, de kwaliteit/kwantiteit discussie. De inzet van de onderzoeksbevoegdheden staat op gespannen voet met de gevoelde tijdsdruk voor de behandeling van de beroepszaken. Ook hierbij dient weer in ogenschouw te worden genomen dat de rechter niet te veel gaat mee procederen en zijn onafhankelijke rol behoudt en dat procespartijen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor het aandragen van bewijs. Aandacht dient te blijven bestaan voor een balans in de juiste mate van inzet van de onderzoeksbevoegdheden.

Het Concept blijkt een goede leidraad te zijn voor effectieve bestuursrechtspraak, maar is zeker geen wondermiddel. Nog steeds zijn er bijvoorbeeld ‘kale’ vernietigingen en worden niet altijd alle beroepsgronden besproken. Definitieve geschilbeslechting is nog steeds niet in alle gevallen mogelijk. Oorzaak hiervan is met name dat partijen er niet in alle gevallen voldoende aan meewerken. Op dit vlak ligt dan ook zeker nog een uitdaging voor de sector bestuursrecht.

7.3 Aanbevelingen

In deze laatste paragraaf wordt antwoord gegeven op de laatste deelvraag (*Op welke wijze dient de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo invulling te geven aan het ‘Concept Effectieve Bestuursrechtspraak’ met het oog op goede toepassing en effectieve bestuursrechtspraak in de toekomst?*). Naar aanleiding van de conclusies en de discussie zullen in deze paragraaf enkele aanbevelingen worden gedaan voor nader onderzoek. Daarnaast worden de resultaten van dit onderzoek gekoppeld aan de praktijk, waarbij enkele aanbevelingen worden geformuleerd.

7.3.1 Aanbevelingen voor nader onderzoek

Grootschalig dossieronderzoek

Wanneer met behulp van dossieronderzoek generaliseerbare verschillen in de manier van zaaksbehandeling wil worden aangetoond is dossieronderzoek op grote schaal aan te raden. Een

grote onderzoekspopulatie is dan noodzakelijk. Op deze manier kan op detailniveau wat worden gesteld over de manier van zaaksbehandeling, kunnen punten die niet intern worden geregistreerd eruit worden gelicht en kan mogelijk worden aangetoond of sprake is van een significant verschil in zaaksbehandeling. Hoewel naar mijn mening wel dient te worden opgemerkt dat er geen contraire aanwijzingen zijn om grootschalig dossieronderzoek te doen. Er zijn naar mijn idee geen aanwijzingen dat de uitkomsten uit dit onderzoek, waaruit blijkt dat het Concept wordt toegepast, niet juist zouden zijn. Het zou dan meer moeten gaan om onderzoek naar de exacte toepassing van het Concept op detailniveau.

Nulmeting

Het is een mogelijkheid om dit onderzoek te bezien als een nulmeting. Dit onderzoek is relatief kort na de invoering van het Concept uitgevoerd waardoor wellicht nog niet alle gevolgen van het Concept meetbaar zijn, ook heeft een nieuwe werkwijze enige tijd nodig om optimaal tot uitvoering te komen. Wanneer deze werkwijze wordt gehandhaafd en in de toekomst door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo ook aan het Concept uitvoering wordt gegeven, is het aan te raden om over bijvoorbeeld twee jaar nogmaals dezelfde vragenlijsten door dezelfde (groepen) respondenten te laten invullen. Op deze manier kan worden bezien of een verandering en of verbetering merkbaar is in de toepassing van en de tevredenheid over het Concept.

7.3.2 Aanbevelingen voor de praktijk

Er kleven indirect financiële gevolgen aan de inzet van de formele bestuurlijke lus. De doorlooptijden worden verlengd en geen sprake is van discontering. In de toekomst dient wellicht ruimte te worden geschept (rechtspraak breed) om zaken voor een tweede en of derde keer te blijven behandelen. Steeds dient weer een zitting te worden gepland en voorbereid terwijl het blijft tellen als de behandeling van één enkele beroepszaak.

Het is van belang een manier te vinden om de professionele partners scherp te houden zodat het Concept niet het tegenovergestelde van wat met het Concept beoogd werd in de hand wordt gewerkt en dat de professionele partners een lijdelijke houding gaan aannemen. Ook dient gewaakt te worden dat de mogelijkheid tot herstel niet een vrijbrief wordt om in de eerste instantie een mindere kwaliteit besluiten te leveren. De inhoudelijke kwaliteit van (eerste) besluiten kan wellicht aan een toets worden onderworpen.

Ook dient acht te worden geslagen op nauwkeurige formulering in geval van vraagstellingen of informatie over wat ter zitting komt. Procespartijen interpreteren deze weleens verkeerd of hebben soms de illusie dat het enige is wat ter zitting komt. Het goed uitzoeken van te voren wat de rechtbank wil weten kost in het vooronderzoek meer tijd. Een genuanceerde vraagstelling zonder te oordelen is belangrijk.

Hoewel het voorbereidingsverslag feitelijk los staat van het Concept is gebleken dat het erg goed aansluit bij het Concept en ook een ondersteunende functie heeft. Het voorbereidingsverslag besteedt expliciet aandacht aan enkele belangrijke punten uit het Concept. Daarnaast draagt de beknopte manier van voorbereiden ertoe bij dat een beroepszaak sneller naar zitting kan en is het in die zin tijdsbesparend. Het voorbereidingsverslag compenseert hierdoor de extra tijd die de activiteiten met betrekking tot het onderzoeken en informeren kosten gedurende het vooronderzoek. Een aanbeveling is dan ook om zeker door te gaan met de gebruikmaking van het

voorbereidingsverslag en wellicht te kijken op welke punten dit nog beter kan aansluiten bij het Concept.

De ontwikkeling is dat het zittingsgericht werken een steeds prominentere plaats in de bestuursrechtspraak aan het innemen is. Omdat het Concept op sommige aspecten haaks op het zittingsgericht werken staat dient hier aandacht voor te zijn. Vroegtijdig dient te worden bekeken vanuit het werkveld hoe hier een invulling aan kan worden gegeven en hoe het Concept het beste kan aansluiten bij deze manier van werken.

Een groot deel van de medewerkers en de professionele partners is heel tevreden over (werken met) het Concept. Desondanks betekent dit dat ze nog niet allemaal tevreden zijn, mogelijkheden voor verbetering blijven bestaan. Zoals in de discussie naar voren kwam is het niet de bedoeling dat nu achterover wordt geleund. Het is zaak om onderhoud te blijven plegen aan het Concept en aan de uitvoering daarvan. Een punt van onderhoud en aandacht is ook de dunne scheidslijn tussen een actieve rechter en een rechter die te actief is.

Literatuurlijst

Literatuur

Babbie 2004

E. Babbie, *The practice of Social Research*, 10th edition, 2004 Wadsworth: Thomson Learning.

Barkhuysen e.a. 2007

T. Barkhuysen e.a., *Feitenvaststelling in beroep*, 2007 Boom juridische uitgevers Den Haag.

Jue & van Wees 2010

R.J. Jue & M.E. van Wees, 'Op zoek naar een concept van effectieve bestuursrechtspraak' In: *Trema : tijdschrift voor de rechterlijke macht / uitg. van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak*, 2010 Special nr. 1, p. 454-456.

Koenraad & Verbeek 2011

L.M. Koenraad en J.L. Verbeek, 'Finaliseren doe je zo! De rol van de bestuursrechter bij het vaststellen van feiten na de constatering dat het bestreden besluit een gebrek kent', in *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 2011-4.

Laemers e.a. 2007

M.T.A.B. Laemers e.a., *Awb-procedures vanuit het gezichtspunt van de burger. Stand van zaken in theorie en eerder onderzoek*, 2007 Boom juridische uitgevers Den Haag.

Linden, van der, e.a. 2009

J. van der Linden, A. Klijn en F. van Tulder, 'Meesterlijk gedrag: leren van compareren' In: *Rechtstreeks. Uitgave van de Raad voor de rechtspraak*, 2009 nr. 3. Sdu Uitgevers BV, Den Haag.

Marseille 2004

A.T. Marseille, *Effectiviteit van bestuursrechtspraak. Een onderzoek naar het verloop en de uitkomst van bestuursrechtelijke beroepsprocedures*, 2004, Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Marseille 2007

A.T. Marseille, 'De bestuursrechter en diens vrijheid. Van actief naar lijdelijk (en weer terug?)' In: *Trema : tijdschrift voor de rechterlijke macht / uitg. van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak*, 2007-10, p. 423-431.

Marseille & van der Heide 2008

A.T. Marseille & R.R. van der Heide, 'De onderbenutting van de mogelijkheden tot finale beslechting door de bestuursrechter' In: *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, 2008 nr. 2. Sdu Uitgevers BV, Den Haag, p. 78-92.

Polak e.a. 2004

J.E.M. Polak, e.a., *De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid* (rapport van de VAR-Commissie Rechtsbescherming), 2004 Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Van Ettekoven 2001

B.J. van Ettekoven, Alternatieven van de bestuursrechter (observaties vanuit de eerste lijn), preadvies VAR, in: B.J. van Ettekoven, M.A. Pach & I.C. van der Vlies, *Alternatieven van en voor de betuursrechter* (VAR-reeks 126), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 7-97.

Van Kemenade 1997

J.A. van Kemenade, *Bestuur in geding* (rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de jurisdisering van het openbaar bestuur), Haarlem: Provinciehuis Noord-Holland 1997.

Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2008

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 14e druk, Elsevier Juridisch, Den Haag, 2008.

Verburg 2008

D.A. Verburg, *De bestuursrechtelijke uitspraak en het denkmodel dat daaraan ten grondslag ligt*, Zeist: Kerkebosch 2008.

Willemsen e.a. 2010

P.A. Willemsen, M.C.J. Busscher, N. Groot, Ph.M. Langbroek en I.L.A. Langerak, Definitieve geschilbeslechting becijferd, *Een verslag van een onderzoek naar definitieve geschilbeslechting bij de rechtbank Utrecht*, in: *Jurisprudentie Bestuursrecht plus*, Sdu Uitgevers, 2010, p. 32-48

Bronnen

Agenda van de Rechtspraak 2011-2014

Raad voor de rechtspraak, *Agenda van de Rechtspraak 2011-2014. Gericht op de samenleving*, 2010, Den Haag.

Commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie

Commissie Evaluatie modernisering rechterlijke organisatie (Commissie-Deetman), *Rechtspraak is kwaliteit*, 2006, Den Haag.

Eindrapport Differentiatie Werkstromen

De Rechtspraak, Rapport *Project Differentiatie van Werkstromen Bestuursrecht*, december 2009.

Evaluatie Awb III

Rapport Commissie Evaluatie Awb III (Ilsink), *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

MvT Awb I

Memorie van Toelichting Awb eerste tranche, *Kamerstukken II*, 1988-1989, 21 221, nr.

Memorie van Toelichting II

Herziening van het procesrecht voor burgerlijke zaken, in het bijzonder de wijze van procederen in eerste aanleg; Memorie van toelichting, Kamerstuk 1999-2000, 26855, nr. 3, Tweede Kamer.

Brief ministers modernisering bestuursrecht

Brief ministers van justitie en binnenlandse zaken over de modernisering van het bestuursrecht, *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29 279, nr. 16.

Brief van de Minister van Justitie

Brief van de Minister van Justitie, *Kamerstukken II*, 2006-2007, 29 279, nr. 51.

Brief van de ministers

Brief van de Minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II*, 2009-2010, 29 279, nr. 111.

Jaarplan Rechtspraak 2010

De Rechtspraak, Rapport *Jaarplan Rechtspraak 2010*, 4 februari 2010.

Jaarplan Rechtspraak 2011

De Rechtspraak, Rapport *Jaarplan Rechtspraak 2011*, 14 februari 2011.

Voorstel Wet bestuurlijke lus Awb

Voorstel van wet van de leden Vermeij, Koopmans en Nepperus tot aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht met een regeling voor herstel van gebreken in een besluit hangende beroep bij de bestuursrechter (Wet bestuurlijke lus Awb); Gewijzigd voorstel van wet, *Kamerstukken I*, 2009-2009, 31 352, A.

Bijlagen

Overzicht bijlagen:

Bijlage I	Het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak	pag. 129
Bijlage II	Operationalisering per indicator en dimensie	pag. 130
Bijlage III	Overzicht aangeschreven professionele partners	pag. 140
Bijlage IV	Vragenlijst professionele partners	pag. 141
Bijlage V	Vragenlijst medewerkers sector bestuursrecht	pag. 148
Bijlage VI	Herinnering uitnodiging invullen vragenlijst	pag. 157
Bijlage VII	Herinnering uitnodiging invullen vragenlijst non-respons	pag. 158
Bijlage VIII	Checklist dossieronderzoek	pag. 159
Bijlage IX	Interviewvragen sector bestuursrecht rechter & secretaris	pag. 164
Bijlage X-XVIII	<i>Interview I t/m IX (<u>Niet opgenomen in deze openbare versie van deze scriptie</u>)</i>	pag. 168

Bijlage I Het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak

Het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak

1 Autonomie van partijen

- 1.1. Eiser en verweerder bepalen de omvang van het geding. Het besluit, inclusief de juridische grondslag ervan, en de beroepsgronden indiceren welke geschilpunten de rechter dient te beslissen.
- 1.2. Behoudens uitzonderingen zijn ambtshalve oordelen van de rechter verboden. De rechter kent het recht en past het toe.
- 1.3. Partijen beschikken over de feiten en brengen in beginsel het bewijs daarvan bij. Zij zijn vrij in het kiezen van hun bewijsmiddelen.
- 1.4. De rechter stelt partijen binnen de omvang van het geding in staat optimaal gebruik te maken van hun procesmogelijkheden.

2. Onderzoeken

- 2.1. De rechter gebruikt in samenwerking met de secretaris het vooronderzoek om zich een beeld te vormen van de geschilpunten en hoe ze te beslissen.
- 2.2. De rechter vraagt partijen zonodig om aanvullende informatie. In zaken die zich daartoe lenen gelast hij een comparitie.
- 2.3. De rechter laat primair partijen feiten stellen en bewijzen. De rechter verdeelt de bewijslast en beargumenteert deze verdeling. Daarbij laat hij ruimte voor tegenbewijs. De rechter kan ook zelf ambtshalve feiten aanvullen.
- 2.4. De rechter streeft naar het vinden van de materiële waarheid.
- 2.5. Alleen in bepaalde situaties, zoals bij ambtshalve toetsing, indien zonder hulp van de rechter bewijs niet te leveren is of indien het noodzakelijk is voor een finale geschilbeslechting, zet de rechter de eigen onderzoeksbevoegdheden in.
- 2.6. De rechter bepaalt en, bij betwisting, beargumenteert welke feiten als vaststaand worden aangemerkt.

3. Informeren

- 3.1. De rechter licht, als het nodig is, partijen voor over hoe hij hun procespositie ziet. De procespositie van partijen betreft zowel de feiten en het bewijs ervan als het recht. De rechter bepaalt hoe partijen worden geïnformeerd. Informatie wordt tijdig verstrekt, eventueel bij een comparitie.
- 3.2. De rechter draagt er zorg voor dat partijen weten welke bijzonderheden ter zitting aan de orde komen. Hij voorkomt dat partijen worden verrast.

4. Beslechten

- 4.1. Het doel van de procedure bij de bestuursrechter is om aan het geschil tussen partijen definitief een eind te maken.
- 4.2. Zo mogelijk beproeft de rechter een minnelijke regeling of verwijst hij partijen, zo zij dit wensen, naar mediation. Buiten een uitspraak wordt een geschil ook definitief beslecht door intrekking van het beroep.
- 4.3. Het geschil wordt in een uitspraak definitief beslecht indien het beroep ongegrond wordt verklaard. Wordt het beroep gegrond verklaard en het besluit vernietigd, dan wordt het geschil definitief beslecht indien de rechter de rechtsverhouding tussen partijen in de uitspraak bepaalt, hetzij door de rechtsgevolgen in stand te laten, hetzij door zelf in de zaak te voorzien.
- 4.4. In beginsel krijgt iedere partij op een geschilpunt één kans zijn standpunt nader te onderbouwen, inclusief het leveren van bewijs. De rechter stelt, al dan niet in een

tussenuitspraak, verweerder éénmaal in de gelegenheid gebreken aan het besluit, zowel formele als materiële, te herstellen, indien nodig door het nemen van een nieuw besluit. Daarna beslist de rechter zo mogelijk over het geschilpunt.

- 4.5. Uit de uitspraak dient zoveel mogelijk te blijken hoe de rechtsverhouding tussen partijen luidt of dient te luiden. Zo nodig gaat de rechter met partijen na hoe die rechtsverhouding na vernietiging luidt of dient te luiden. Dit kan op een comparitie. De rechter beslist eventuele nieuwe door partijen opgeworpen geschilpunten.

Bijlage II Operationalisering per indicator en dimensie

Onderdeel A Autonomie van partijen

Indicator:	Bewijs bijbrengen	
Dimensie	Operationalisering	Methode
Toepassing rechtbank medewerkers	Welke activiteiten onderneemt de rechtbank om partijen in kennis te stellen van hun plicht tot bewijslevering? (informerende?) (schriftelijk/mondeling/niet in kennis stellen)	Interview
	Houdt men zich wel aan deze bepaling? (partijen brengen het bewijs bij)	Interview
	Hoe wordt deze bepaling toegepast? (wordt een bewijsopdracht gegeven/vraag om aanvullende informatie ambtshalve of op verzoek)	Interview
	Is een verandering merkbaar in de werkwijze? (Hoe ging men voor het Concept hiermee om?)	Interview
	Is de taakverdeling procespartijen duidelijk volgens u?	Interview
	Brengen procespartijen naar uw mening voldoende het bewijs bij?	Interview
Toepassing procespartijen	Wordt in beroep een (impliciet) bewijsaanbod gedaan? (ja/nee) (zo ja, door welke partij?)	Dossieronderzoek
	Is de rechtbank verzocht zelf een deskundige te benoemen? (ja/nee) (zo ja, door welke partij?)	Dossieronderzoek
	Is een schriftelijke reactie op het verweerschrift gegeven? (ja/nee)	Dossieronderzoek
	Is het primaire besluit onderbouwd met een deskundigenrapport? (ja/nee)	Dossieronderzoek
	Is naar aanleiding van het bezwaar (alsnog) een deskundigenrapport opgesteld? (ja/nee)	Dossieronderzoek
	Zijn door het bestuur reparatiepogingen ondernomen? (nee/ ja; het verbeteren van de kenbaarheid van de motivering van het besluit, ja; het redresseren van een onvolledige of onjuiste feitenvaststelling (aan het besluit ten grondslag gelegde feiten))	Dossieronderzoek

Tevredenheid rechtbank medewerkers	Wat vinden de medewerkers van de uitvoerbaarheid (werkbaarheid) van deze bepaling in de praktijk?	Interview
	Wat is hun mening over de beginselplicht tot bewijslevering door partijen?	Interview
Tevredenheid procespartijen	Is voor u duidelijk (geweest) welke stellingen u met bewijs diende te onderbouwen?	Enquête
	Is voor u duidelijk geweest welke bewijsstukken u moest inbrengen?	Enquête
	Kunt u zich vinden in het uitgangspunt dat partijen in beginsel verantwoordelijk zijn voor het bijbrengen van bewijs?	Enquête

Onderdeel B Onderzoeken

Indicator:	Actief onderzoeken	
Dimensie	Operationalisering	Methode
Toepassing rechtbank medewerkers	Hoe vormt de rechter zich een oordeel over de feiten? (hoe ziet de werkwijze eruit; criteria voor feitenvaststelling, nagaan vaststaande feiten, bepalen hoe de feiten moeten worden vastgesteld?)	Interview
	Op welke wijze vormen rechter en secretaris zich een beeld?	Interview
	Procespartijen dienen de kans te krijgen om feiten aan te vullen en te bewijzen, staat u hier bewust bij stil? Hoe? (realiseert hij dat hij procespartijen de kans tot interveniëren dient te geven?)	Interview
	Is er een wijziging in de totstandkoming van de voorbereiding door rechter en secretaris sinds toepassing van het Concept?	Interview
	Welke bevoegdheden (m.b.t. onderzoeken) gebruikt de rechter doorgaans gedurende het vooronderzoek?	Interview
	Is er een standaard werkwijze om de feiten vast te stellen (welke staan vast en welke niet) en wordt hier apart aandacht aan besteed (standaardwerkwijze?)	Interview
	Wie neemt doorgaans de beslissingen over het gebruik van rechterlijke onderzoeksbevoegdheden? (rechter/secretaris/secretaris in overleg met de rechter)	Interview
	Gebeurt het dat onderzoeksbevoegdheden bijvoorbeeld niet ambtshalve worden ingezet, maar hiertoe wordt overgegaan (of uitsluitend) op verzoek van procespartijen?	Interview
	Zijn er naar aanleiding van het Concept interne afspraken gemaakt over de wijze waarop of de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de rechterlijke onderzoeksbevoegdheden?	Interview
	Heeft u in het afgelopen jaar gebruikgemaakt van de bevoegdheid om in het vooronderzoek getuigen te horen, of heeft u daartoe een voorstel gedaan? (ja/nee)	Interview
	In hoeveel procent van de beroepszaken worden naar uw schatting in het vooronderzoek getuigen gehoord? (<1%, 1-10, 10-50, >50, weet niet)	Interview

Heeft u in het afgelopen jaar onderzoek ter plaatse verricht (descente), of heeft u daartoe een voorstel gedaan? (ja/nee) (zo, ja; welke omstandigheden waren van toepassing/wat voor soort zaak betrof het?)	Interview
In hoeveel procent van de beroepszaken wordt, naar uw schatting, in het vooronderzoek onderzoek ter plaatse (descente) verricht? (<1, 1-10, 10-50, >50, weet niet)	Interview
Heeft u in het afgelopen jaar een deskundige benoemd of heeft u daartoe een voorstel gedaan? (ja/nee)	Interview
In hoeveel procent van de beroepszaken worden naar uw schatting deskundigen benoemd? (<1, 1-10, 10-50, >50, weet niet)	Interview
Onder welke omstandigheden vindt u het noodzakelijk om een deskundige te benoemen? (wanneer het bestuursorgaan het besluit niet heeft onderbouwd met een deskundigenrapport, wanneer het bestuursorgaan het besluit wel heeft onderbouwd met een deskundigenrapport, maar de appellerende burger in zijn beroepschrift twijfel heeft gezaaid over de juistheid of volledigheid van dat rapport, wanneer het bestuursorgaan het besluit wel heeft onderbouwd met een deskundigenrapport, maar de appellerende burger daartegenover een tegengesteld deskundigenrapport heeft aangevoerd (en beide rapporten aan alle kwaliteitseisen voldoen), weet niet/geen mening.)	Interview
Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de inzet van een van de vijf onderzoeksbevoegdheden? (Redenen/welke zaken/termijnen)	Interview
Heeft u weleens een van uw onderzoeksbevoegdheden ingezet? Welke zaak en waarom? Hoe vaak?	Interview
Zet u sinds de invoering van het Concept vaker een van uw onderzoeksbevoegdheden in?	Interview
Is er een wijziging in uw werkwijze wat betreft actief onderzoeken ontstaan onder invloed van het Concept?	Interview
Inzet vijftal onderzoeksbevoegdheden door de rechter (maakt de rechter gebruik van een of meerdere van zijn onderzoeksbevoegdheden ja/nee) (welke onderzoeksbevoegdheden worden door de rechter ingezet)	Dossieronderzoek
Heeft de rechter in vooronderzoek partijen gehoord (art 8:44 Awb)? (ja/nee)	Dossieronderzoek
Heeft de rechter nadere stukken opgevraagd (art.8:45 Awb)? (nee, ja: opgevraagde stukken:)	Dossieronderzoek
Heeft bestuursrechter inlichtingen ingewonnen bij procespartijen (vragen gesteld; art.8:45Awb.)? (ja/nee)	Dossieronderzoek
Heeft bestuursrechter getuigen gehoord? (ja/nee)	Dossieronderzoek
Heeft bestuursrechter deskundige benoemd? (ja/nee)	Dossieronderzoek
Heeft bestuursrechter onderzoek ter plaatse verricht (descente; art.8:50 Awb)? (ja/nee)	Dossieronderzoek
Heeft de rechter procespartijen aangezet tot het leveren van bewijs door de inzet van zijn onderzoeksbevoegdheden?	Dossieronderzoek
Heeft na de zitting heropening van het vooronderzoek plaatsgevonden?	Dossieronderzoek

Toepassing procespartijen	Welke onderzoeksbevoegdheden gebruikt de rechter doorgaans gedurende het vooronderzoek?	Enquête
	Kunt u het gebruik van de onderzoeksbevoegdheden door de rechter beïnvloeden? Zo ja; hoe?	Enquête
Tevredenheid rechtbank medewerkers	Bent u tevreden over hoe de inzet van de onderzoeksbevoegdheden in de praktijk verloopt?	Interview
Tevredenheid procespartijen	Bent u tevreden over de mate van inzet van de beschikbare onderzoeksbevoegdheden die de rechter ter beschikking staan door de rechter?	Enquête
	Bent u tevreden over de mate van activiteit van de rechter gedurende het vooronderzoek?	Enquête
Indicator:	Vragen aanvullende informatie	
Dimensie	Operationalisering	Methode
Toepassing rechtbank medewerkers	Heeft u in het afgelopen jaar vragen aan partijen gesteld ter verduidelijking van hun standpunt ten aanzien van de feiten, of heeft u daartoe een voorstel gedaan? (ja/nee)	Interview
	In welke gevallen of onder welke omstandigheden heeft u/worden aanvullende vragen gesteld?	Interview
	In hoeveel procent van de beroepszaken worden naar uw schatting in het vooronderzoek schriftelijk vragen gesteld aan de procespartijen? (<1, 1-10, 10-50, >50, weet niet)	Interview
	Bent u van mening dat u sinds de toepassing van het Concept actiever aanvullende informatie vraagt?	Interview
	Is er een wijziging in uw werkwijze ontstaan wat betreft het vragen om aanvullende informatie onder invloed van het Concept?	Interview
	Maakt u procespartijen duidelijk wat de gevolgen zijn indien gevraagde informatie/bewijs niet wordt geleverd?	Interview
Toepassing procespartijen	Heeft de bestuursrechter u weleens verzocht om aanvullende informatie?	Enquête
	Zijn de gevolgen die er zijn u duidelijk indien u niet voldoet aan de levering van de gevraagde informatie/bewijs?	Enquête
Tevredenheid rechtbank medewerkers	Bent u tevreden over de manier waarop door procespartijen invulling/gehoor wordt gegeven aan mogelijke verzoeken om aanvullende informatie/bewijs door de rechtbank?	Interview
Tevredenheid procespartijen	Is het in uw ogen voor de justitiabele over het algemeen duidelijk wanneer hij wat moet aanvoeren en bewijzen?	Enquête
	Is dat volgens u over het algemeen voor het bestuursorgaan duidelijk?	Enquête

	Bent u tevreden over de mate van verzoek (het aantal) om aanvullende informatie/bewijs?	Enquête
	Bent u tevreden over de duidelijkheid van de inhoud van het verzoek om aanvullende informatie/bewijs, is u dan duidelijk wat u dient te verschaffen?	Enquête
	Bent u tevreden over de informatie die de rechtbank verschaft over de mogelijke gevolgen indien niet aan het verzoek om aanvullende informatie/bewijs van de rechtbank wordt voldaan?	Enquête
	Bent u tevreden over de termijn die de rechtbank u verschaft bij het verzoek om aanvullende informatie/bewijs?	Enquête
Indicator:	Begeleiden van partijen	
Dimensie	Operationalisering	Methode
Toepassing rechtbank medewerkers	Maakt u procespartijen duidelijk welke feiten als vaststaand worden aangemerkt en welke feiten nog dienen te worden vastgesteld (bewijslast)? Zo ja, hoe doet u dit? Wanneer doet u dit?	Interview
	Hoe wordt door u uitdrukking gegeven aan 2.3?: Verdeelt u de bewijslast? En zo ja, hoe? Wanneer? Hoe wordt dit beargumenteert? Welke criteria legt u daarvoor aan?	Interview
	Is de rechter zich er meer bewust van dat partijen de kans moet worden gegeven zo nodig de feiten aan te vullen/te bewijzen in het vooronderzoek? (Biedt de rechter partijen een 'tweede' gelegenheid? Na notie nemen van de feiten, voor de zitting. Mist bijv. reactie op wat eiser/verweerder heeft gezegd, op zitting = te laat.)	Interview
	Waardoor laat de rechter zich leiden bij het ambtshalve aanvullen van feiten? (Onder welke omstandigheden worden feiten aangevuld?)	Interview
	2.6 De rechter bepaalt en beargumenteert welke feiten als vaststaand worden aangemerkt: Hoe en wanneer wordt hier invulling aan gegeven? (Al in het vooronderzoek intern/voorafgaand zitting/tijdens zitting/in uitspraak? Gebeurt dit consequent?)	Interview
	Heeft de zitting naar uw mening een toegevoegde waarde voor het vaststellen van de feiten? (nooit, vrijwel nooit, vrijwel altijd, altijd, weet niet/geen mening)	Interview
	Denkt u dat in het algemeen de eisende burger in voldoende mate op de hoogte is voor welke aangevoerde feiten hij/zij bewijs moet leveren? (ja/nee/weet niet, geen mening)	Interview
	Denkt u dat het verwerende bestuursorgaan in voldoende mate op de hoogte is voor welke aangevoerde feiten het bewijs moeten leveren? (ja/nee/weet niet, geen mening)	Interview
	Hoe en op welk moment verdeelt u de bewijslast? (Gebeurt dit ambtshalve of pas op verzoek van procespartij?)	Interview
	Is er een wijziging in uw werkwijze ontstaan wat betreft het begeleiden van partijen onder invloed van het Concept?	Interview
	Heeft de bestuursrechter in het vooronderzoek expliciet bewijslast verdeeld? (ja/nee)	Dossieronderzoek
	Wordt een comparitie of regiezitting ingelast?	Dossieronderzoek

	Wordt op comparitie of regiezitting een opdracht verstrekt?	Dossieronderzoek
	Is een opdracht verstrekt? (opdracht aan eiser/verweerder/eiser+verweerder/geen opdracht)	Dossieronderzoek
Toepassing procespartijen	Heeft u (weleens) een bewijsopdracht gekregen van de bestuursrechter?	Enquête
	Is u over het algemeen duidelijk welke feiten als vaststaand worden aangemerkt en welke feiten nog dienen te worden vastgesteld?	Enquête
	Heeft de zitting een doorslaggevende functie bij het vaststellen van de feiten?	Enquête
	Stelt de rechter doorgaans vragen op de zitting?	Enquête
Tevredenheid rechtbank medewerkers	Bent u tevreden over de verschaftte duidelijkheid over welke feiten als vaststaand zijn aangemerkt en welke feiten nog op zitting dienden te worden vastgesteld?	Interview
Tevredenheid procespartijen	Heeft de zitting over het algemeen toegevoegde waarde (wat betreft feitenvaststelling)?	Enquête

Onderdeel C Informeren

Indicator: Actief informeren		
Dimensie	Operationalisering	Methode
Toepassing rechtbank medewerkers	In het Concept staat: "De rechter licht, als het nodig is, partijen voor over hoe hij hun procespositie ziet." Wat verstaat u onder de procespositie?	Interview
	In het Concept staat: "De rechter licht, als het nodig is, partijen voor over hoe hij hun procespositie ziet." Wat verstaat u onder 'als het nodig is', onder welke omstandigheden/gevallen?	Interview
	Worden procespartijen voorafgaand aan of op zitting ingelicht over de gemaakte analyse? Zo ja; welke informatie, hoe (schriftelijk/mondeling) en wanneer (vooraf/op zitting)?	Interview
	Worden procespartijen voorafgaand aan of op zitting ingelicht over hun bewijspositie? Zo ja; welke informatie, hoe (schriftelijk/mondeling) en wanneer (vooraf/op zitting)?	Interview
	Worden procespartijen voorafgaand aan (of op zitting) ingelicht over wat ter zitting aan de orde zou komen? Zo ja; welke informatie, hoe (schriftelijk/mondeling) en wanneer (vooraf/op zitting)?	Interview
	Wat verstaat u onder bijzonderheden en onder welke omstandigheden licht u procespartijen in over bijzonderheden?	Interview
	Volgt u sinds de invoering van het Concept een andere werkwijze m.b.t. het informeren? Zo ja; waarin verschilt deze werkwijze met voorheen?	Interview

	Heeft u het idee dat procespartijen op zitting verrast worden door uw vragen?	Interview
	Aantal ingelaste comparities	Dossieronderzoek
	Aantal ingelaste regiezittingen	Dossieronderzoek
	Is een comparitie ingelast?	Dossieronderzoek
	Is een regiezitting ingelast?	Dossieronderzoek
	Is een tussenuitspraak gedaan?	Dossieronderzoek
	Is een griffierbrief verstuurd met het verzoek om extra informatie?	Dossieronderzoek
	Is een griffierbrief verstuurd met informatie over de procespositie (gemaakte analyse)?	Dossieronderzoek
	Is een bewijsopdracht gegeven of informatie verstrekt over de bewijslast middels een griffierbrief?	Dossieronderzoek
	Is een griffierbrief verstuurd met informatie over wat ter zitting aan de orde komt?	Dossieronderzoek
	Is op een andere manier informatie verstrekt of gevraagd? (bijv. telefonisch)	Dossieronderzoek
	Is na de zitting het vooronderzoek heropend? (Om bijvoorbeeld vragen te stellen of de gelegenheid te geven tot het bijbrengen van bewijs)	Dossieronderzoek
	Worden bij de uitnodiging voor de zitting vragen gesteld aan (een der) procespartijen, die ter zitting aan de orde zullen komen?	Dossieronderzoek
	Wordt (op het laatste moment) voor de zitting nog telefonisch informatie ingewonnen, of een partij gewezen op zijn procespositie?	Dossieronderzoek
Toepassing procespartijen	Is u door de rechtbank per brief of telefonisch informatie verschaft over uw procespositie (de voorlopig gemaakte analyse door de bestuursrechter)?	Enquête
	Is u door de rechtbank per brief of telefonisch informatie verschaft over uw bewijspositie ter voorbereiding op een zitting zodat u wist wat u aan deze bewijsvoering kon verbeteren?	Enquête
	Is u door de rechtbank per brief of telefonisch informatie verschaft ter voorbereiding op een zitting zodat u wist wat aan de orde kwam?	Enquête
	Wordt u op zitting ingelicht door de bestuursrechter over uw procespositie (de voorlopig gemaakte analyse door de bestuursrechter)?	Enquête
	Wordt u op zitting ingelicht door de bestuursrechter over uw bewijspositie?	Enquête
	Wordt u bij aanvang van de zitting ingelicht over wat ter zitting aan de orde komt?	Enquête
	Zijn deze zaken ook daadwerkelijk op de zitting aan de orde gekomen?	Enquête
	Zijn door de rechtbank per brief of telefonisch vragen gesteld ter voorbereiding op een zitting?	Enquête
	Zijn op zitting vragen gesteld door de bestuursrechter waar u op voorhand niet op bedacht was?	Enquête
	Werd u voorafgaand aan of op zitting geïnformeerd over bijzonderheden door de rechter?	Enquête

	Bent u van mening dat de rechtbank actiever informeert over de procespositie, de bewijslast, de onderwerpen op zitting en bijzonderheden naar procespartijen toe dan enkele jaren geleden?	Enquête
Tevredenheid rechtbank medewerkers	Wat vindt u ervan dat u procespartijen van te voren op de hoogte dient te stellen van de procespositie?	Interview
	Wat vindt u ervan dat u procespartijen op de hoogte dient te stellen van wat ter zitting aan de orde komt?	Interview
	Bent u tevreden over het gebruik van de mogelijkheden tot het informeren van procespartijen m.b.t. hun procespositie? (Gebeurt dit voldoende?) (Is het werkbaar?)	Interview
	Bent u tevreden over het gebruik van de mogelijkheden tot het informeren van procespartijen m.b.t. wat ter zitting aan de orde komt/bijzonderheden? (Gebeurt dit voldoende?) (Is het werkbaar?)	Interview
	Bent u van mening dat het informeren van procespartijen u wat oplevert bij het nemen van een goede beslissing?	Interview
	Bent u tevreden over de mate van voorbereiding van procespartijen ter zitting?	Interview
	Wat zijn verbeterpunten of wat ontbreekt nog wat betreft het informeren van partijen?	Interview
Tevredenheid procespartijen	Bent u in het algemeen tevreden over de informatie die de rechtbank u heeft verstrekt (wist u wat u te doen stond voor de zitting, was dit duidelijk)?	Enquête
	Indien u voorafgaand aan de zitting bent geïnformeerd over uw procespositie (gemaakte analyse en bewijslast)? Wat is uw mening hierover?	Enquête
	Indien u voorafgaand aan de zitting bent geïnformeerd over wat ter zitting aan de orde komt. Wat is uw mening hierover?	Enquête
	Indien u vooraf geïnformeerd bent door de rechtbank over uw procespositie, wat ter zitting aan de orde komt of over bijzonderheden; Is deze informatie tijdig verstrekt?	Enquête
	Bent u van mening dat u ter voorbereiding aan de zitting wat heeft gehad aan de verstrekte informatie? (In de zin van het vaststellen van de bewijslast)	Enquête
	Vindt u dat (alle) procespartijen goed worden voorgelicht over hun bewijsplicht door de rechter?	Enquête
	Vindt u dat (alle) procespartijen goed worden voorgelicht over bijzonderheden door de rechter (zodat deze niet worden verrast)?	Enquête
	Vindt u dat (alle) procespartijen goed worden voorgelicht over hun procespositie door de rechter?	Enquête
	Stelt u het op prijs van te voren te weten wat op zitting besproken/gevraagd wordt?	Enquête
	Ziet u mogelijkheden tot verbetering wat betreft het informeren door de rechtbank? Zo ja; Welke verbetermogelijkheden?	Enquête

Onderdeel D Beslechten

Indicator:	Finale beslechting	
Dimensie	Operationalisering	Methode
Toepassing rechtbank medewerkers	Verklaart u wel eens een beroep gegrond waarbij u de rechtsgevolgen in stand laat? Zo ja; wat voor soort geval betrof het?	Interview
	Wordt naar uw mening een beroep vaker gegrond verklaard met instandlating van de rechtsgevolgen dan voor enkele jaren geleden?	Interview
	Voorziet u wel eens zelf in een zaak? Zo ja; welk geval betrof het?	Interview
	Wordt naar uw mening vaker door de rechter zelf in de zaak voorzien dan voor enkele jaren geleden?	Interview
	Besteedt u in uw vonnis extra zorg aan het duidelijk maken van de rechtsverhouding tussen procespartijen? Zo ja; hoe doet u dit? (bijv. in de overwegingen)	Interview
	Bespreekt u in uw vonnis altijd alle beroepsgronden? (Ook in geval van vernietiging?) Zo nee; waarom niet?	Interview
	Maakt u gebruik van de mogelijkheid tot het doen van een tussenbeslissing? Zo ja; in wat voor soort gevallen? Doet u dit vaak?	Interview
	Staat u stil bij de definitieve beslechting van geschillen in geval dat een beroep gegrond is? Zo ja; hoe doet u dit?	Interview
	Verwijst u partijen door naar mediation of beproeft u een minnelijke regeling?	Interview
	Geeft u uitvoering aan het een kans beleid? (Biedt u de mogelijkheid tot bestuurlijke lus of nadere bewijslevering?) Zo ja; hoe doet u dit? (Hoe informeert u procespartijen hier dan over?)	Interview
	Leidt toepassing van art. 8:51a (bestuurlijke lus) volgens u tot definitieve geschilbeslechting?	Interview
	Informeert u procespartijen naar uw mening vaker over de mogelijkheid tot herstel dan voor invoering van de bestuurlijke lus?	Interview
	Welke consequenties worden hieraan mogelijk verbonden?	Interview
	Hoe ging u voor invoering van de wettelijke bestuurlijke lus om met dat soort gevallen/zaken?	Interview
	Maakt u (ondanks het tot uw beschikking staan van de formele bestuurlijke lus) nog veelvuldig gebruik van de informele bestuurlijke lus? Zo ja; nog vaak en in welke gevallen?	Interview
	Onderzoek naar de dicta onbevoegd, niet-ontvankelijk, ongegrond, gegrond (art. 8:72 Awb) + intrekkingen)	Dossieronderzoek
	Indien gegrond: Onderzoek naar het aantal 'kale' vernietigingen en definitieve beslechting. Het aantal 'kale' vernietigingen vaststellen (streven = 0)	Dossieronderzoek
	Indien wel 'kale' vernietiging: vernietigingsgrond/motivering?	Dossieronderzoek

	Indien wel definitief beslecht: Op welke manier? (rechtsgevolgen in stand/zelf voorzien/'inkokering') Waaruit blijkt dat de rechter in de uitspraak in geval van een vernietiging het geschil definitief beslecht?	Dossieronderzoek
	Indien zelf in de zaak voorzien: Welke reden?	Dossieronderzoek
	Indien in stand laten van de rechtsgevolgen: Welke categorie?	Dossieronderzoek
	Onderzoek naar het aantal intrekkingen van beroep. Zo ja; moment van intrekking (tijdens vooronderzoek/ter zitting) en de reden van intrekking.	Dossieronderzoek
	Onderzoek in dossier naar één kans beleid: Wordt schriftelijk/telefonisch/op zitting de mogelijkheid geboden tot bestuurlijke lus of nadere bewijslevering?	Dossieronderzoek
	Volstaat de einduitspraak met een vernietiging met terugverwijzing naar het bestuur om het andermaal te proberen een juist besluit te nemen en daarmee de rechtspositie van partijen vast te leggen? Zo ja; blijkt uit de uitspraak waarom daarvoor is gekozen?	Dossieronderzoek
	Worden alle beroepsgronden in de uitspraak afgedaan? Zo nee; blijkt uit de uitspraak waarom niet?	Dossieronderzoek
	Worden tussenuitspraken gedaan om het geschil definitief te beslechten? Wordt in die uitspraak gewezen op het een kans beleid?	Dossieronderzoek
	Is het een kans beleid in de einduitspraak toegepast?	Dossieronderzoek
Toepassing procespartijen	Heeft u het idee dat verweerder (vaker) in de gelegenheid gesteld gebreken (zowel formele als materiële) aan het besluit te herstellen (art 8:51a Awb bestuurlijke lus)?	Enquête
	Heeft u met het herstellen van gebreken te maken gehad? Zo ja; welk soort zaak betrof het en om welk soort gebreken ging het?	Enquête
	Heeft het herstel van het gebrek uit voorgaande vraag geleid tot een definitieve beslechting van het geschil conform 4.3, vooral tweede zin?	Enquête
	Hoe verloopt het herstellen van gebreken of nadere bewijslevering in de praktijk?	Enquête
	Zijn de mogelijke consequenties (verbonden aan de herstelmogelijkheid of nadere bewijslevering) u duidelijk gemaakt?	Enquête
	Bent u wel eens doorverwezen naar mediation of is een minnelijke regeling voorgesteld? Zo ja; wat voor geval betrof dit en bent u daar op ingegaan?	Enquête
	Is naar uw mening de rechtsverhouding duidelijk in de uitspraak?	Enquête
	In welke zaken is na gegrond verklaring het geschil op wijze van punt 4.3 definitief beslecht? (Art. 8:74 lid 4 en 5 Awb)	Enquête
Tevredenheid rechtbank medewerkers	Bent u tevreden over de toepassing van de mogelijkheden tot finale geschilbeslechting die u tot uw beschikking staan? Werkt deze bepaling?	Interview

	Bent u tevreden over het handelen van procespartijen in geval van toepassing van het één kans beleid? (Doen ze wat aangedragen is)	Interview
	Vindt u de formele bestuurlijke lus een goed in verhouding staand middel om tot finale geschilbeslechting te komen?	Interview
Tevredenheid procespartijen	Bent u tevreden over de duidelijkheid van de rechtsverhouding in de uitspraken?	Enquête
	Bent u tevreden over de manier waarop de rechter gebruik maakt van de inzet van zijn bevoegdheden tot finale beslechting (rechtsgevolgen in stand laten/zelf in de zaak voorzien)?	Enquête
	Bent u tevreden over de mogelijkheden tot herstel aan het besluit/nadere bewijslevering die u geboden worden?	Enquête

Bijlage III Overzicht aangeschreven professionele partners

De volgende professionele partners zijn uitgenodigd voor het invullen van de vragenlijst:

Abels Beersma	Gemeente Oldenzaal
Advocatenkantoor De Widt	Gemeente Rijssen-Holten
Advocatenkantoor Demmer	Gemeente Tubbergen
Advocatenkantoor Speijdel & Kramer	Gemeente Twenterand
Advocatenkantoor Van Rutten	Gemeente Wierden
ARAG Rechtsbijstand	Haafkes Nijkamp & Van Gurp Advocaten
Belastingdienst/Oost kantoor Almelo	Hoevers Advocaten
Belastingdienst/Toeslagen	Juridisch Advies Bureau Bawa
Bolwerk Advocaten Enschede	KienhuisHoving advocaten & notarissen
Briedé Cassese advocaten & mediators	Klaas ter Mors Advocaten
Camps Advocatuur	Kolkman Advocaten
Capra Advocaten	Menzis
CNV Rechtshulp	Milieu-adviesbureau Middelkamp
Damsté advocaten	Politie Twente
Den Hollander Advocaten	Rijksdienst voor het Wegverkeer
Dienst Uitvoering Onderwijs	Robers Advocaten Mediators
FNV Bondgenoten Deventer	Ruarus & Wolbers Advocaten
Geerdink Advocaten	Rupert Advocaten
Gemeente Almelo	SMQ b.v.
Gemeente Borne	Sociale Verzekeringsbank
Gemeente Dinkelland	SRK Zoetermeer
Gemeente Enschede	Stellingwerf van Beek & Drost Advocaten
Gemeente Haaksbergen	Ten Cate Advocaten
Gemeente Hellendoorn	UWV Hengelo
Gemeente Hengelo	Van Benthem Gratama Advocaten
Gemeente Hof van Twente	Van der Hel Dijkman Ruding Advocaten
Gemeente Losser	

Bijlage IV Vragenlijst professionele partners

Introductie

In het kader van het afronden van de Master Public Administration aan de Universiteit Twente werk ik momenteel aan mijn afstudeeronderzoek. In opdracht van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo doe ik onderzoek naar 'het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak'. Vanuit de sector word ik bij dit onderzoek begeleid door de heren R.J. Jue en M.E. van Wees, vanuit de universiteit door de heren M.A. Heldeweg en M. Harmsen.

Het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak (hierna het Concept) is de reactie van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo op de centrale boodschap van de derde evaluatie Awb; de rechter dient zich actiever en creatiever op te stellen om de rechtspraak effectiever te maken. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe werkwijze geconcentreerd op drie punten: finale geschilbeslechting, voorlichting aan partijen en feitenvaststelling.

Als het goed is heeft u als ketenpartner van de rechtbank, procesvertegenwoordigers van verweerders en eisers deze nieuwe werkwijze ondervonden. Wellicht bent u zelfs vorig jaar oktober op de voorlichtingsbijeenkomst bestuursrechtspraak in "De Zwanenhof" te Zenderen geweest.

In mijn onderzoek staan de toepassing van en de daarmee samenhangende tevredenheid over het Concept centraal. Voor het verkrijgen van een volledig beeld zijn uw ervaringen en mening erg belangrijk! In deze vragenlijst zal uw mening gevraagd worden over het Concept. Heeft u ervaren dat de rechtbank de zaken anders aanpakt en wat vindt u ervan?

Het invullen van de vragenlijst zal ongeveer 15-20 minuten van uw tijd in beslag nemen. De gegevens zal ik vertrouwelijk behandelen en alleen gebruiken voor de doeleinden van dit onderzoek. Mocht u nog vragen hebben over het onderzoek dan kunt u mij mailen op het volgende e-mailadres: A.F.D.Kolhoop@rechtspraak.nl.

De sector bestuursrecht en ik stellen het erg op prijs als u de vragenlijst invult, dit kan tot uiterlijk..

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking.

Anita Kolhoop

--- Volgend scherm ---

Enquêtelijst

De vragen in deze enquête vragen uw mening over toepassing van en tevredenheid over het Concept. De vragen zullen gaan over de volgende onderdelen: bewijs bijbrengen, actief onderzoeken, vragen aanvullende informatie, begeleiden van partijen, actief informeren en finale beslechting. De vragenlijst bevat zowel vragen met een open antwoordmogelijkheid als gesloten vragen. Bij de stellingen wordt u gevraagd om op een schaal van 1 tot en met 5 aan te geven of de stellingen waar of onwaar zijn. Bij de tevredenheidvragen geeft u uw mate van tevredenheid aan op een schaal van 1 tot en met 5.

--- Volgend scherm ---

Algemeen

1. Welke functie vervult u en voor welke procespartij (organisatie) doet u dit?
(Open antwoordmogelijkheid)
2. Binnen welk deelgebied van het bestuursrecht bent u hoofdzakelijk werkzaam?
(Open antwoordmogelijkheid)
3. Hoe vaak heeft u het afgelopen jaar (12 maand) te maken gehad met de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo? (Geeft u alstublieft de frequentie van het contact aan.)
(1-5 contacten , 6-10 contacten, 11- 15 contacten, 15 of meer contacten)
4. Heeft u in de periode daarvoor (voorafgaand aan het afgelopen jaar) ook te maken gehad met de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo ?
(Ja/nee, Indien ja; Kunt u aangeven vanaf wanneer en met welke frequentie dit contact heeft plaats gehad? (open antwoordmogelijkheid)

--- Volgend scherm ---

Bewijs bijbrengen

De volgende vragen gaan over de verantwoordelijkheid voor het bijbrengen van bewijs in een geding. (Gevraagd wordt naar uw algemene indruk in het geval u met meerdere rechtszaken ervaring heeft.) Kunt u voor de stellingen aangeven in hoeverre ze waar of onwaar zijn?

1. Het is mij duidelijk (geweest) welke stellingen ik met bewijs diende te onderbouwen.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
2. Het is mij duidelijk (geweest) welke bewijsstukken ik moest inbrengen.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
3. Ik kan mij volledig vinden in het uitgangspunt dat partijen in beginsel verantwoordelijk zijn voor het bijbrengen van bewijs.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
4. Welke mogelijke verbeterpunten kunt u formuleren wat betreft de beginselplicht tot het bijbrengen van bewijs door partijen?
(Open antwoordmogelijkheid)

--- Volgend scherm ---

Actief onderzoeken

De volgende vragen gaan over het onderzoek door de rechter en betreffen het vooronderzoek (het onderzoek tot de zaak op zitting komt). (Gevraagd wordt naar uw algemene indruk in het geval u met meerdere rechtszaken ervaring heeft.)

1. Welke onderzoeksbevoegdheden worden in uw ervaring (doorgaans) door de rechter gebruikt gedurende het vooronderzoek?
(- het horen van partijen buiten zitting (art. 8:44 Awb) – het opvragen van nadere stukken (art. 8:45 Awb) – het inwinnen van inlichtingen bij procespartijen (art. 8:45 Awb) – het horen van getuigen (art. 8:46 Awb) – het benoemen van een deskundige (art. 8:47 Awb) – het doen van onderzoek ter plaatse (descente art. 8:50 Awb) – Geen onderzoeksbevoegdheden worden gedurende het vooronderzoek ingezet door de rechter.)
2. Kunt u het gebruik van de onderzoeksbevoegdheden door de rechter gedurende het vooronderzoek beïnvloeden?
(Ja/nee, Zo ja; hoe?)
3. Bent u tevreden over de mate van inzet van de beschikbare onderzoeksbevoegdheden die de rechter ter beschikking staan door de rechter gedurende het vooronderzoek?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
4. Bent u tevreden over de mate van activiteit van de rechter gedurende het vooronderzoek?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
5. De rechtbank onderzoekt actiever gedurende het vooronderzoek dan enkele jaren geleden.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
6. De rechter zou vaker van zijn onderzoeksbevoegdheden gedurende het vooronderzoek gebruik moeten maken.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
7. Welke mogelijke verbeterpunten kunt u formuleren voor het actief onderzoeken door de rechter gedurende het vooronderzoek?
(Open antwoordmogelijkheid)

--- Volgende scherm ---

Vragen aanvullende informatie

De volgende vragen gaan over het vragen om aanvullende informatie door de rechter gedurende het vooronderzoek (het onderzoek tot de zaak op zitting komt). (Gevraagd wordt naar uw algemene indruk in het geval u met meerdere rechtszaken ervaring heeft.)

1. Heeft de bestuursrechter u weleens verzocht om aanvullende informatie gedurende het vooronderzoek?
(Ja/nee)
2. Zijn de gevolgen die er zijn u duidelijk indien u niet voldoet aan de levering van de gevraagde informatie/bewijs?
(Ja/nee)
3. Is het in uw ogen voor de justitiabele over het algemeen duidelijk wanneer hij wat moet aanvoeren en bewijzen?
(Ja/nee)
4. Is het volgens u het bestuursorgaan over het algemeen duidelijk wanneer het wat moet aanvoeren en bewijzen?
(Ja/nee)

5. Bent u tevreden over de mate van verzoek (het aantal) om aanvullende informatie/bewijs?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
6. Bent u tevreden over de duidelijkheid van de inhoud van het verzoek om aanvullende informatie/bewijs, is u dan duidelijk wat u dient te verschaffen?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
7. Bent u tevreden over de informatie die de rechtbank verschaft over de mogelijke gevolgen indien niet aan het verzoek om aanvullende informatie/bewijs van de rechtbank wordt voldaan?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
8. Bent u tevreden over de gestelde termijn die de rechtbank u verschaft bij het verzoek om aanvullende informatie/bewijs?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
9. De bestuursrechter dient vaker om aanvullende informatie/bewijs te vragen.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
10. De rechtbank voorziet mij van ruim voldoende tijd om de verzochte informatie/bewijs te leveren.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
11. De rechtbank vraagt actiever om aanvullende informatie gedurende het vooronderzoek dan enkele jaren geleden.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
12. Welke mogelijke verbeterpunten kunt u formuleren voor het vragen om aanvullende informatie door de rechter gedurende het vooronderzoek?
(Open antwoordmogelijkheid)

--- Volgende scherm ---

Begeleiden van partijen

De volgende vragen gaan over het begeleiden van partijen door de bestuursrechter. (Gevraagd wordt naar uw algemene indruk in het geval u met meerdere rechtszaken ervaring heeft.)

1. Heeft u (weleens) een bewijsopdracht gekregen van de bestuursrechter?
(Ja/nee)
2. Over het algemeen is in een zaak duidelijk welke feiten op zitting als vaststaand worden aangemerkt en welke feiten nog dienen te worden vastgesteld.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
3. De zitting heeft een doorslaggevende functie bij het vaststellen van de feiten.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
4. De rechter stelt doorgaans actief vragen op de zitting.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
5. De rechter geeft doorgaans actief aanwijzingen aan procespartijen op de zitting.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
6. De zitting heeft over het algemeen toegevoegde waarde (wat betreft feitenvaststelling).
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
7. De rechtbank begeleidt procespartijen actiever dan enkele jaren geleden.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
8. Bent u tevreden over de begeleiding van procespartijen door de bestuursrechter?

Effectieve(re) bestuursrechtspraak?!

(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)

9. Welke mogelijke verbeterpunten kunt u formuleren voor het begeleiden van partijen door de bestuursrechter?

(Open antwoordmogelijkheid)

--- Volgende scherm ---

Actief informeren

De volgende vragen gaan over het actief informeren door de rechter gedurende de gehele zaaksbehandeling. Het betreft zowel het informeren tijdens het vooronderzoek als het informeren ter zitting. (Gevraagd wordt naar uw algemene indruk in het geval u met meerdere rechtszaken ervaring heeft.)

Hulp: De bestuursrechter kan procespartijen op de hoogte stellen van de (voorlopige) analyse die de rechter heeft gemaakt, dat wil zeggen de analyse van de beslispunten in het geschil en wat er nodig is om deze punten te beslissen. De rechter kan procespartijen informatie verstrekken over de bewijspositie van procespartijen en over de mogelijke gevolgen van het achterwege laten van bewijslevering. Daarnaast kan de rechter partijen informeren over wat ter zitting aan de orde komt of informeren over bijzonderheden.

1. Is u door de rechtbank per brief of telefonisch informatie verschaft over uw procespositie (de voorlopig gemaakte analyse door de bestuursrechter)?
(Ja/nee)
2. Wordt u op zitting ingelicht door de bestuursrechter over uw procespositie (de voorlopig gemaakte analyse door de bestuursrechter) voorafgaand aan de zitting?
(Ja/nee)
3. Is u door de rechtbank per brief of telefonisch informatie verschaft over uw bewijspositie ter voorbereiding op een zitting zodat u wist wat u aan deze bewijsvoering kon verbeteren?
(Ja/nee)
4. Wordt u op zitting ingelicht door de bestuursrechter over uw bewijspositie?
(Ja/nee)
5. Is u door de rechtbank per brief of telefonisch informatie verschaft ter voorbereiding op een zitting zodat u wist wat op zitting aan de orde kwam?
(Ja/nee)
6. Zijn door de rechtbank per brief of telefonisch vragen gesteld ter voorbereiding op een zitting?
(Ja/nee)
7. Wordt u bij aanvang van de zitting ingelicht over wat ter zitting aan de orde komt?
(Ja/nee)
8. In geval van inlichting bij aanvang van de zitting over wat ter zitting aan de orde zou komen; zijn deze zaken ook daadwerkelijk op de zitting aan de orde gekomen?
(Ja/nee)
9. Werd u voorafgaand aan of op zitting geïnformeerd over bijzonderheden door de rechter?
(Ja/nee)
10. Zijn op zitting vragen gesteld door de bestuursrechter waar u op voorhand niet op bedacht was?
(Ja/nee)

11. Indien u vooraf geïnformeerd bent door de rechtbank over uw procespositie, uw bewijspositie, wat ter zitting aan de orde komt of over bijzonderheden; Is deze informatie tijdig verstrekt?
(Ja/nee)
12. Bent u van mening dat u ter voorbereiding aan de zitting wat heeft gehad aan de verstrekte informatie?
(Ja/nee)
13. De rechtbank informeert actiever over de procespositie, de bewijslast, de onderwerpen op zitting en bijzonderheden naar procespartijen toe dan enkele jaren geleden.
(5-punts Likert schaal van waar tot onwaar + geen mening)
14. Bent u in het algemeen tevreden over de informatie die de rechtbank u heeft verstrekt (wist u wat u te doen stond voor de zitting, was dit duidelijk)?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
15. (Alle) procespartijen worden goed voorgelicht over hun bewijsplicht door de rechter.
(5-punts Likert schaal van waar tot onwaar + geen mening)
16. (Alle) procespartijen worden goed voorgelicht over bijzonderheden door de rechter (zodat deze niet worden verrast)
(5-punts Likert schaal van waar tot onwaar + geen mening)
17. (Alle) procespartijen worden goed voorgelicht over hun procespositie door de rechter.
(5-punts Likert schaal van waar tot onwaar + geen mening)
18. Stelt u het op prijs van tevoren te weten wat op zitting besproken/gevraagd wordt?
(Open antwoordmogelijkheid)
19. Indien u voorafgaand aan de zitting bent geïnformeerd over uw procespositie (gemaakte analyse)? Wat is uw mening hierover?
(Open antwoordmogelijkheid)
20. Indien u voorafgaand aan de zitting bent geïnformeerd over wat ter zitting aan de orde komt. Wat is uw mening hierover?
(Open antwoordmogelijkheid)
21. Welke mogelijke verbeterpunten kunt u formuleren voor het informeren door de rechtbank?
(Open antwoordmogelijkheid)

--- Volgende scherm ---

Finale beslechting

De volgende vragen gaan over de definitieve beslechting van geschillen.

Hulp: Punt 4.3 van het Concept luidt: *“Het geschil wordt in en uitspraak definitief beslecht indien het beroep ongegrond wordt verklaard. Wordt het beroep gegrond verklaard en het besluit vernietigd, dan wordt het geschil definitief beslecht indien de rechter de rechtsverhouding tussen partijen in de uitspraak bepaalt, hetzij door de rechtsgevolgen in stand te laten, hetzij door zelf in de zaak te voorzien.”*

Hulp: Rechtsverhouding tussen partijen: Waar hebben partijen recht op, waar zijn ze aan toe.

1. Heeft u met het herstellen van gebreken te maken gehad? Zo ja; welk soort zaak betrof het en om welk soort gebrek/gebreken ging het?
(Open antwoordmogelijkheid)
2. Heeft het herstel van het gebrek uit voorgaande vraag geleid tot een definitieve beslechting van het geschil conform 4.3, vooral tweede zin?

Effectieve(re) bestuursrechtspraak?!

- (Open antwoordmogelijkheid)
3. Hoe verloopt het herstellen van gebreken of nadere bewijslevering in de praktijk?
(Open antwoordmogelijkheid)
 4. Zijn de mogelijke consequenties (verbonden aan de herstelbaarheid of nadere bewijslevering) u duidelijk?
(Ja/nee)
 5. Bent u wel eens doorverwezen naar mediation of is een minnelijke regeling voorgesteld? Zo ja; wat voor geval betrof dit en bent u daar op ingegaan?
(voorgesteld/gelukt/mislukt/nee/wilde niet meewerken/anders, nl...)
 6. Bent u tevreden over het aantal keren dat u bent doorverwezen naar mediation of een minnelijke regeling is voorgesteld?
(Ja, voldoende/nee, te vaak/nee, te weinig/anders, nl...)
 7. Verweerder wordt in de gelegenheid gesteld gebreken aan het besluit te herstellen (art. 8:51a Awb bestuurlijke lus)?
(5-punts Likert schaal van waar tot onwaar + geen mening)
 8. De rechtsverhouding is over het algemeen duidelijk na de uitspraak.
(5-punts Likert schaal van waar tot onwaar + geen mening)
 9. In weinig zaken wordt na gegrond verklaring het geschil op wijze van punt 4.3 definitief beslecht (Art. 8:74 lid 4 en 5 Awb).
(5-punts Likert schaal van waar tot onwaar + geen mening)
 10. Bent u tevreden over de duidelijkheid van de rechtsverhouding in de uitspraken?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
 11. Bent u tevreden over de manier waarop de rechter gebruik maakt van de inzet van zijn bevoegdheden tot finale beslechting (rechtsgevolgen in stand laten/zelf in de zaak voorzien)?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
 12. Bent u tevreden over de mogelijkheden tot herstel aan het besluit/nadere bewijslevering die u geboden worden?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
 13. De rechter zou vaker gebruik moeten maken van zijn bevoegdheden tot finale beslechting (rechtsgevolgen in stand laten/zelf in de zaak voorzien)
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar)
 14. De rechter maakt actiever gebruik van zijn bevoegdheden tot finale beslechting (rechtsgevolgen in stand laten/zelf in de zaak voorzien) dan enkele jaren geleden.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar)
 15. Welke mogelijke verbeterpunten kunt u formuleren voor de finale beslechting van geschillen door de bestuursrechter?
(Open antwoordmogelijkheid)

--- Volgende scherm ---

Ten slotte

1. Wat is uw algemene tevredenheid over de manier van zaaksbehandeling door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden)

2. Kunt u uw algemene tevredenheid over de manier van zaaksbehandeling door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo uitdrukken in een cijfer?
(Open antwoordmogelijkheid)
3. Wat vindt u ervan dat u betrokken bent bij deze evaluatie door de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo?
(Open antwoordmogelijkheid)
4. Zijn er resterende punten die u in het kader van deze vragenlijst wilt melden over het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak?
(Open antwoordmogelijkheid)

--- Volgend scherm ---

Einde

Hartelijk dank voor uw medewerking.

Mocht u nog vragen hebben over mijn onderzoek of naar aanleiding van deze vragenlijst of interesse hebben in de resultaten van dit onderzoek kunt u dit aangeven door mij een mail te sturen op het volgende e-mailadres: A.F.D.Kolhoop@rechtspraak.nl.

Bijlage V Vragenlijst medewerkers sector bestuursrecht

Introductie

Beste sectormedewerkers,

In het kader van het afronden van de Master Public Administration aan de Universiteit Twente werk ik momenteel aan mijn afstudeeronderzoek. In opdracht van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo doe ik onderzoek naar 'het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak'. Vanuit de sector word ik bij dit onderzoek begeleid door de heren Ron Jue en Martijn van Wees, vanuit de universiteit door de heren M.A. Heldeweg en M. Harmsen.

Het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak (hierna het Concept) is zoals u bekend is, de reactie van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo op de centrale boodschap van de derde evaluatie Awb; de rechter dient zich actiever en creatiever op te stellen om de rechtspraak effectiever te maken. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe werkwijze geconcentreerd op drie punten: finale geschilbeslechting, voorlichting aan partijen en feitenvaststelling.

Als het goed is heeft u als medewerker van de sector bestuursrecht invulling gegeven aan deze nieuwe werkwijze. Wellicht heeft u deelgenomen aan de projectgroep Effectieve Bestuursrechtspraak.

In mijn onderzoek staan de toepassing van en de daarmee samenhangende tevredenheid over het Concept centraal. Voor het verkrijgen van een volledig beeld zijn uw ervaringen en mening erg belangrijk! Door middel van interviews en een vragenlijst zal uw mening gevraagd worden over het Concept. Hoe geeft u invulling aan het Concept en wat vindt u ervan? Het onderzoek zal zich hierbij

concentreren op het deelgebied algemeen bestuursrecht, de vreemdelingenkamer zal buiten beschouwing worden gelaten.

Indien u als rechter of secretaris werkzaam bent op het gebied van algemeen bestuursrecht wil ik u verzoeken de vragenlijst in te vullen. Enkelen van u zal ik daarnaast benaderen voor een interview. Door op onderstaande link te klikken, komt u vanzelf bij de vragenlijst:

(Mocht de link niet werken dan kunt u het beste de volledige link hierboven kopiëren en plakken in de adresregel van uw browser.)

Het invullen van de vragenlijst zal ongeveer 15-20 minuten van uw tijd in beslag nemen. De gegevens zal ik vertrouwelijk behandelen en alleen gebruiken voor de doeleinden van dit onderzoek. Mocht u nog vragen hebben over het onderzoek dan kunt u mij mailen op het volgende e-mailadres: A.F.D.Kolhoop@rechtspraak.nl.

De sector bestuursrecht en ik stellen het erg op prijs als u de vragenlijst invult, dit kan tot uiterlijk..

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking.

Anita Kolhoop

Vragenlijst

De vragen in deze enquête vragen uw mening over toepassing van en tevredenheid over het Concept. De vragen zullen gaan over de volgende onderdelen: bewijs bijbrengen, actief onderzoeken, vragen aanvullende informatie, begeleiden van partijen, actief informeren en finale beslechting. De vragenlijst bevat zowel vragen met een open antwoordmogelijkheid als gesloten vragen. Bij de stellingen wordt u gevraagd om op een schaal van 1 tot en met 5 aan te geven of de stellingen waar of onwaar zijn. Bij de tevredenheidvragen geeft u uw mate van tevredenheid aan op een schaal van 1 tot en met 5. Aan het eind van elk blok wordt u door middel van een open vraag in de gelegenheid gesteld eventuele verbeterpunten en of opmerkingen door te geven.

--- Volgend scherm ---

Algemeen

1. Welke functie vervult u?
(Open antwoordmogelijkheid)
2. Binnen welk deelgebied van het bestuursrecht bent u hoofdzakelijk werkzaam?
(Open antwoordmogelijkheid)
3. Hoe lang bent u werkzaam op de sector bestuursrecht bij de rechtbank Almelo?
(0-1 jaar, 2-4 jaar, 5 jaar of langer)
4. Hoeveel zaken heeft het afgelopen jaar (12 maand) ongeveer behandeld?
(Open antwoordmogelijkheid)

--- Volgend scherm ---

Bewijs bijbrengen

Deze eerste vragen gaan over de verantwoordelijkheid voor het bijbrengen van bewijs in een geding. Volgens de richtlijnen van het Concept ligt deze verantwoordelijkheid bij partijen; partijen brengen het bewijs bij. Dat de verantwoordelijkheid voor het bijbrengen van bewijs bij partijen wordt gelegd is een keuze van de ontwerpers van het Concept. De rechter beschikt immers over discretionaire ruimte wat betreft de bewijsopdracht. In de Awb staat niet duidelijk dat een bewijsopdracht wordt gegeven aan partijen en is dit ook geen vanzelfsprekendheid.

1. Onderneemt de rechtbank activiteiten om partijen in kennis te stellen van hun plicht tot bewijslevering?
(Ja/nee)
2. Indien de rechtbank activiteiten onderneemt om partijen in kennis te stellen van hun plicht tot bewijslevering; Welke activiteiten zijn dit? (Hoe, wanneer)
(Open antwoordmogelijkheid)
3. Is volgens u een verandering merkbaar in de werkwijze wat betreft het bijbrengen van bewijs? (Hoe ging men hiermee om voor het Concept?)
(Open antwoordmogelijkheid)
4. Is de taakverdeling m.b.t. het bijbrengen van bewijs procespartijen duidelijk volgens u?
(Ja/nee/anders, nl...)
5. Brengen procespartijen naar uw mening voldoende het bewijs bij?
(Ja/nee/anders, nl...)
6. Wat vindt u van de uitvoerbaarheid (werkbaarheid) van deze bepaling in de praktijk?
(Open antwoordmogelijkheid)
7. Wat is uw mening over de beginselplicht tot bewijslevering door partijen?
(Open antwoordmogelijkheid)
8. Welke mogelijke verbeterpunten/opmerkingen kunt u formuleren wat betreft de beginselplicht tot het bijbrengen van bewijs door partijen?
(Open antwoordmogelijkheid)

Actief onderzoeken

De volgende vragen gaan over het onderzoek door de rechter en betreffen het vooronderzoek (het onderzoek tot de zaak op zitting komt).

1. Staat u bewust stil bij het geven van de kans aan procespartijen om feiten aan te vullen en te bewijzen? (Zo ja; hoe?)
(Open antwoordmogelijkheid)
2. Is er volgens u een wijziging in de totstandkoming van de voorbereiding door rechter en secretaris sinds toepassing van het Concept?
(Open antwoordmogelijkheid)
3. Welke onderzoeksbevoegdheden gebruikt u/de rechter doorgaans gedurende het vooronderzoek?
(- het horen van partijen buiten zitting (art. 8:44 Awb) – het opvragen van nadere stukken (art. 8:45 Awb) – het inwinnen van inlichtingen bij procespartijen (art. 8:45 Awb) – het horen van getuigen (art. 8:46 Awb) – het benoemen van een deskundige (art. 8:47 Awb) – het doen

van onderzoek ter plaatse (descente art. 8:50 Awb) – Geen onderzoeksbevoegdheden worden gedurende het vooronderzoek ingezet door de rechter.)

4. Wie neemt doorgaans de beslissingen over het gebruik van rechterlijke onderzoeksbevoegdheden?
(rechter/secretaris/secretaris in overleg met de rechter)
5. Gebeurt het dat onderzoeksbevoegdheden bijvoorbeeld niet ambtshalve worden ingezet, maar hiertoe wordt overgegaan (of uitsluitend) op verzoek van procespartijen?
(Ja/nee, anders, nl...)
6. Zijn er naar aanleiding van het Concept interne afspraken gemaakt over de wijze waarop of de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de rechterlijke onderzoeksbevoegdheden?
(Open antwoordmogelijkheid)
7. Heeft u/de rechter in het afgelopen jaar gebruikgemaakt van de bevoegdheid om in het vooronderzoek getuigen te horen, of heeft u daartoe een voorstel gedaan?
(ja/nee)
8. In hoeveel procent van de beroepszaken worden naar uw schatting in het vooronderzoek getuigen gehoord?
(<1%, 1-10, 10-50, >50, weet niet)
9. Heeft u/de rechter in het afgelopen jaar onderzoek ter plaatse verricht (descente), of heeft u daartoe een voorstel gedaan?
(ja/nee) (zo, ja; welke omstandigheden waren van toepassing/wat voor soort zaak betrof het?)
10. In hoeveel procent van de beroepszaken wordt, naar uw schatting, in het vooronderzoek onderzoek ter plaatse (descente) verricht?
(<1, 1-10, 10-50, >50, weet niet)
11. Heeft u/de rechter in het afgelopen jaar een deskundige benoemd of heeft u daartoe een voorstel gedaan?
(ja/nee)
12. In hoeveel procent van de beroepszaken worden naar uw schatting deskundigen benoemd?
(<1, 1-10, 10-50, >50, weet niet)
13. Onder welke omstandigheden vindt u/de rechter het noodzakelijk om een deskundige te benoemen?
(wanneer het bestuursorgaan het besluit niet heeft onderbouwd met een deskundigenrapport, wanneer het bestuursorgaan het besluit wel heeft onderbouwd met een deskundigenrapport, maar de appellerende burger in zijn beroepschrift twijfel heeft gezaaid over de juistheid of volledigheid van dat rapport, wanneer het bestuursorgaan het besluit wel heeft onderbouwd met een deskundigenrapport, maar de appellerende burger in zijn beroepschrift twijfel heeft gezaaid over de juistheid of volledigheid van dat rapport, wanneer het bestuursorgaan het besluit wel heeft onderbouwd met een deskundigenrapport, maar de appellerende burger daartegenover een tegengesteld deskundigenrapport heeft aangevoerd (en beide rapporten aan alle kwaliteitseisen voldoen), anders, nl., weet niet)
14. Zet u/de rechter sinds de invoering van het Concept vaker een van uw onderzoeksbevoegdheden in?
(Ja/nee)
15. Is er volgens u een wijziging in uw werkwijze wat betreft actief onderzoeken ontstaan onder invloed van het Concept? (Zo ja; waarin uit zich dat?)

(Open antwoordmogelijkheid)

16. Hoe tevreden bent u over hoe de inzet van de onderzoeksbevoegdheden in de praktijk verloopt?

(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)

17. Welke mogelijke verbeterpunten/opmerkingen kunt u formuleren voor het actief onderzoeken door de rechter gedurende het vooronderzoek?

(Open antwoordmogelijkheid)

Vragen aanvullende informatie

De volgende vragen gaan over het vragen om aanvullende informatie door de rechter gedurende het vooronderzoek (het onderzoek tot de zaak op zitting komt).

1. Heeft u/de rechter in het afgelopen jaar schriftelijk vragen aan partijen gesteld ter verduidelijking van hun standpunt ten aanzien van de feiten, of heeft u daartoe een voorstel gedaan gedurende het vooronderzoek?
(ja/nee)
2. Heeft u/de rechter in het afgelopen jaar anders dan schriftelijk vragen aan partijen gesteld ter verduidelijking van hun standpunt ten aanzien van de feiten, of heeft u daartoe een voorstel gedaan gedurende het vooronderzoek?
(ja/nee) (Zo ja; hoe?)
3. In welke gevallen of onder welke omstandigheden heeft u/worden aanvullende vragen gesteld? (wat voor soort informatie)
(Open antwoordmogelijkheid)
4. In hoeveel procent van de beroepszaken worden naar uw schatting in het vooronderzoek schriftelijk vragen gesteld aan de procespartijen?
(<1, 1-10, 10-50, >50, weet niet)
5. Bent u van mening dat u/de rechter sinds de toepassing van het Concept actiever aanvullende informatie vraagt?
(Ja/nee)
6. Is er een wijziging in uw werkwijze ontstaan wat betreft het vragen om aanvullende informatie onder invloed van het Concept?
(Open antwoordmogelijkheid)
7. Maakt u/de rechter procespartijen duidelijk wat de gevolgen zijn indien de gevraagde informatie/bewijs niet wordt geleverd? (Zo ja; hoe?)
(Open antwoordmogelijkheid)
8. Hoe tevreden bent u over de manier waarop door procespartijen invulling/gehoor wordt gegeven aan mogelijke verzoeken om aanvullende informatie/bewijs door de rechtbank?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
9. Welke mogelijke verbeterpunten/opmerkingen kunt u formuleren voor het vragen om aanvullende informatie door de rechter gedurende het vooronderzoek?
(Open antwoordmogelijkheid)

Begeleiden van partijen

De volgende vragen gaan over het begeleiden van partijen door de bestuursrechter.

1. Maakt u/de rechter procespartijen expliciet duidelijk welke feiten als vaststaand worden aangemerkt en welke feiten nog dienen te worden vastgesteld (bewijslast)?
(Ja/nee)
2. Geeft u/de rechter procespartijen (weleens) een bewijsopdracht?
(Ja/nee)
3. Biedt u/de rechter partijen de kans om zo nodig op aanwijzing de feiten aan te vullen/te bewijzen in het vooronderzoek?
(Ja/nee)
4. De zitting heeft naar mijn mening over het algemeen een toegevoegde waarde voor het vaststellen van de feiten.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
5. De zitting heeft een doorslaggevende functie bij het vaststellen van de feiten.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
6. Denkt u dat in het algemeen de eisende burger in voldoende mate op de hoogte is voor welke aangevoerde feiten hij/zij bewijs moet leveren? (ja/nee/anders, nl...)
7. Denkt u dat het verwerende bestuursorgaan in voldoende mate op de hoogte is voor welke aangevoerde feiten het bewijs moeten leveren? (ja/nee/anders, nl...)
8. Hoe en op welk moment verdeelt u/de rechter de bewijslast? (Gebeurt dit ambtshalve of pas op verzoek van procespartij?)
(Open antwoordmogelijkheid)
9. Is er volgens u een wijziging in uw werkwijze ontstaan wat betreft het begeleiden van partijen onder invloed van het Concept?
(Open antwoordmogelijkheid)
10. Hoe tevreden bent u over het algemeen over de mogelijkheden die de rechtbank ter beschikking staan voor het begeleiden van partijen en deze begeleiding in de praktijk?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
11. Welke mogelijke verbeterpunten/opmerkingen kunt u formuleren voor het begeleiden van partijen door de bestuursrechter?
(Open antwoordmogelijkheid)

Actief informeren

De volgende vragen gaan over het actief informeren door de rechter gedurende de gehele zaaksbehandeling. Het betreft zowel het informeren tijdens het vooronderzoek als het informeren ter zitting.

De bestuursrechter kan procespartijen op de hoogte stellen van de (voorlopige) analyse die de rechter heeft gemaakt, dat wil zeggen de analyse van de beslispunten in het geschil en wat er nodig is om deze punten te beslissen. De rechter kan procespartijen informatie verstrekken over de bewijspositie van procespartijen en over de mogelijke gevolgen van het achterwege laten van bewijslevering. Daarnaast kan de rechter partijen informeren over wat ter zitting aan de orde komt of informeren over bijzonderheden.

1. Worden procespartijen voorafgaand aan of op zitting ingelicht over de gemaakte analyse?
(Zo ja; welke informatie, hoe (schriftelijk/mondeling) en wanneer (vooraf/op zitting)?)

- (Open antwoordmogelijkheid)
2. Worden procespartijen voorafgaand aan of op zitting ingelicht over hun bewijspositie? (Zo ja; welke informatie, hoe (schriftelijk/mondeling) en wanneer (vooraf/op zitting)?)
(Open antwoordmogelijkheid)
 3. Worden procespartijen voorafgaand aan (of op zitting) ingelicht over wat ter zitting aan de orde zou komen? (Zo ja; welke informatie, hoe (schriftelijk/mondeling) en wanneer (vooraf/op zitting)?)
(Open antwoordmogelijkheid)
 4. Volgt u sinds de invoering van het Concept een andere werkwijze m.b.t. het informeren? (Zo ja; waarin verschilt deze werkwijze met voorheen?)
(Open antwoordmogelijkheid)
 5. Heeft u het idee dat procespartijen op zitting verrast worden door uw vragen/vragen van de rechter?
(Ja/nee, anders, nl...)
 6. Wat vindt u ervan dat u/de rechter procespartijen van te voren op de hoogte dient te stellen van de procespositie?
(Open antwoordmogelijkheid)
 7. Wat vindt u ervan dat u/de rechter procespartijen op de hoogte dient te stellen van wat ter zitting aan de orde komt?
(Open antwoordmogelijkheid)
 8. Bent u tevreden over het gebruik van de mogelijkheden tot het informeren van procespartijen m.b.t. hun procespositie? (Gebeurt dit voldoende?) (Is het werkbaar?)
(Open antwoordmogelijkheid)
 9. Bent u tevreden over het gebruik van de mogelijkheden tot het informeren van procespartijen m.b.t. wat ter zitting aan de orde komt/bijzonderheden? (Gebeurt dit voldoende?) (Is het werkbaar?)
(Open antwoordmogelijkheid)
 10. Bent u van mening dat het informeren van procespartijen u/de rechter wat oplevert bij het nemen van een goede beslissing?
(Open antwoordmogelijkheid)
 11. Hoe tevreden bent u over de mate van voorbereiding van procespartijen ter zitting?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
 12. Welke mogelijke verbeterpunten/opmerkingen kunt u formuleren voor het informeren van partijen door de rechtbank? (Open antwoordmogelijkheid)

Finale beslechting

De volgende vragen gaan over de definitieve beslechting van geschillen.

1. Wordt naar uw mening een beroep vaker gegrond verklaard met instandlating van de rechtsgevolgen dan voor enkele jaren geleden?
(Ja, vaker dan enkele jaren geleden/Nee, minder vaak dan enkele jaren geleden/Even vaak/Anders, nl...)

2. Wordt naar uw mening vaker door de rechter zelf in de zaak voorzien dan voor enkele jaren geleden?
(Ja, vaker dan enkele jaren geleden/Nee, minder vaak dan enkele jaren geleden/Even vaak/Anders, nl...)
3. Besteedt u/de rechter expliciet aandacht aan het duidelijk maken van de rechtsverhouding tussen procespartijen? Zo ja; hoe doet u/de rechter dit?
(Open antwoordmogelijkheid)
4. Bespreekt u/de rechter in het vonnis altijd alle beroepsgronden (Ook in geval van vernietiging?)
(Ja/nee/anders, nl...)
5. Maakt u/de rechter gebruik van de mogelijkheid tot het doen van een tussenbeslissing?
(Ja/nee/anders, nl...)
6. Verwijst u/de rechter partijen door naar mediation of beproeft u een minnelijke regeling?
(Ja/nee/anders, nl...)
7. Geeft u/de rechter uitvoering aan het één kans beleid? (Biedt u de mogelijkheid tot bestuurlijke lus of nadere bewijslevering?) Zo ja; hoe doet u dit? (Hoe informeert u procespartijen hier dan over?)
(Open antwoordmogelijkheid)
8. Leidt toepassing van art. 8:51a (bestuurlijke lus) volgens u tot definitieve geschilbeslechting?
(Ja/nee/anders, nl...)
9. Informeert u procespartijen naar uw mening vaker over de mogelijkheid tot herstel dan voor invoering van de bestuurlijke lus?
(Ja/nee/anders, nl...)
10. Welke consequenties worden mogelijk verbonden aan het geven van een mogelijkheid tot herstel?
(Open antwoordmogelijkheid)
11. Hoe ging u/de rechter voor invoering van de wettelijke bestuurlijke lus om met dat soort gevallen/zaken?
(Open antwoordmogelijkheid)
12. Maakt u/de rechter (ondanks het tot uw beschikking staan van de formele bestuurlijke lus) nog veelvuldig gebruik van de informele bestuurlijke lus? Zo ja; nog vaak en in welke gevallen?
(Open antwoordmogelijkheid)
13. Hoe tevreden bent u over de toepassing van de mogelijkheden tot finale geschilbeslechting die u tot uw beschikking staan?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
14. Hoe tevreden bent u over het handelen van procespartijen in geval van toepassing van het één kans beleid? (Doen ze wat aangedragen is)
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
15. De formele bestuurlijke lus is een goed in verhouding staand middel om tot finale geschilbeslechting te komen.
(5-punts Likert schaal van onwaar tot waar + geen mening)
16. Welke mogelijke verbeterpunten kunt u formuleren voor de finale beslechting van geschillen door de bestuursrechter?

(Open antwoordmogelijkheid)

Ten slotte

1. Wat is uw algemene tevredenheid over (de manier van werken met) het Concept ?
(5-punts Likert schaal van zeer ontevreden tot zeer tevreden + geen mening)
2. Kunt u uw algemene tevredenheid over de manier van werken met (de richtlijnen van) het Concept in de praktijk uitdrukken in een cijfer?
(Open antwoordmogelijkheid)
3. Zijn er resterende punten die u in het kader van deze vragenlijst wilt melden over het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak?
(Open antwoordmogelijkheid)

Einde

Hartelijk dank voor uw medewerking.

Mocht u nog vragen hebben over mijn onderzoek of naar aanleiding van deze vragenlijst of interesse hebben in de resultaten van dit onderzoek kunt u dit aangeven door mij een mail te sturen op het volgende e-mailadres: A.F.D.Kolhoop@rechtspraak.nl .

Bijlage VI Herinnering uitnodiging invullen vragenlijst

Verzonden: 25-10-2011

Beste sectormedewerkers,

Ongeveer twee weken geleden heb ik u gevraagd mee te werken aan de evaluatie van het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak door middel van het invullen van een online vragenlijst.

Tot op heden heeft een deel van u gehoor gegeven aan mijn oproep en de vragenlijst ingevuld, hartelijk dank hiervoor! Indien u de vragenlijst al heeft ingevuld, of wanneer u niet werkzaam bent op het gebied van algemeen bestuursrecht, kunt u deze mail verder als niet verzonden beschouwen.

Helaas heeft nog lang niet iedereen die voor het invullen van de vragenlijst in aanmerking komt dit gedaan. Indien u wel werkzaam bent als rechter of secretaris op het gebied van algemeen bestuursrecht en u heeft de vragenlijst nog niet heeft ingevuld, wil ik u in het belang van het onderzoek vragen dit alsnog deze week te doen (tot 29 oktober). Indien u reeds begonnen bent met het invullen van de vragenlijst wil ik u verzoeken de vragenlijst alsnog verder in te vullen. Voor het verkrijgen van een volledig beeld zijn uw ervaringen en mening erg belangrijk!

Door op onderstaande link te klikken, komt u vanzelf bij de vragenlijst:

(Mocht de link niet werken dan kunt u het beste de volledige link hierboven kopiëren en plakken in de adresregel van uw browser.)

Het invullen van de vragenlijst zal ongeveer 15-20 minuten van uw tijd in beslag nemen. De gegevens zal ik vertrouwelijk behandelen en alleen gebruiken voor de doeleinden van dit onderzoek. Mocht u nog vragen hebben over het onderzoek dan kunt u mij mailen op het volgende e-mailadres: A.F.D.Kolhoop@rechtspraak.nl.

Ik vertrouw op uw medewerking, alvast hartelijk dank.

Met vriendelijke groet,

Anita Kolhoop

Bijlage VII Herinnering uitnodiging invullen vragenlijst non-respons

Verzonden: 25-10-2011

Beste professionele partners,

Ongeveer twee weken geleden heb ik u gevraagd mee te werken aan de evaluatie van het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak in opdracht van de sector bestuursrecht van de rechtbank Almelo door middel van het invullen van een online vragenlijst.

Tot op heden heeft helaas slechts een klein deel van u gehoor gegeven aan mijn oproep en de vragenlijst ingevuld. Voor het verkrijgen van een volledig beeld zijn uw ervaringen en mening erg belangrijk!

In het belang van het onderzoek wil ik u bij deze vragen alsnog deze week de vragenlijst in te vullen (tot 29 oktober). Indien u reeds begonnen bent met het invullen van de vragenlijst wil ik u verzoeken de vragenlijst alsnog verder in te vullen. Door op onderstaande link te klikken, komt u vanzelf bij de vragenlijst:

(Mocht de link niet werken dan kunt u het beste de volledige link hierboven kopiëren en plakken in de adresregel van uw browser.)

Het invullen van de vragenlijst zal ongeveer 15-20 minuten van uw tijd in beslag nemen. In de vragenlijst zal uw mening gevraagd worden over het Concept Effectieve Bestuursrechtspraak. Heeft u ervaren dat de rechtbank de zaken anders aanpakt en wat vindt u ervan? De gegevens zal ik vertrouwelijk behandelen en alleen gebruiken voor de doeleinden van dit onderzoek. Mocht u nog vragen hebben over het onderzoek dan kunt u mij mailen op het volgende e-mailadres: A.F.D.Kolhoop@rechtspraak.nl.

Ik vertrouw op uw medewerking, alvast hartelijk dank.

Met vriendelijke groet,

Anita Kolhoop

Bijlage VIII Checklist dossieronderzoek

Checklist dossieronderzoek

I Algemene kenmerken dossier

Zaaknummer:	
Eisende partij:	
Verwerende partij:	
Datum primaire besluit:	
Datum bezwaarschrift:	
Datum besluit op bezwaar:	
Datum beroepschrift:	
Datum zitting:	
Datum uitspraak rechtbank:	
Rechter:	
Omschrijving bestreden besluit:	
Codering rechtbank:	
Rechtsgebied:	Soort regelgeving: Regelgeving(en):
Aantal partijen:	Twee partijen Meer partijen
Procedeert eiser met gemachtigde:	Nee Ja; met advocaat Ja; met andere beroepsmatige gemachtigde (bijv. vakbond), Ja; met andere niet-professionele gemachtigde
Is hoger beroep ingesteld:	Ja Nee
Is een feitelijk geschilpunt beslecht:	Ja Nee
Is in de uitspraak het ontbreken van info redengevend geweest:	Ja Nee

II Uitkomst van het beroep

Intrekking:	Ja Nee
Uitspraak zonder zitting:	Ja Nee
Uitspraak na nadere zitting:	Ja Nee

Indien intrekking:

Indien intrekking: Moment van intrekking:	• Tijdens vooronderzoek • Ter zitting
Indien intrekking: Reden van intrekking:	Vanwege: acceptatie, informele bestuurlijke lus, schikkingen, mediation/minnelijke regeling, anders; nl....

Uitkomst uitspraak:

Dictum uitspraak:	• Onbevoegd • Niet-ontvankelijk • Ongegrond • Gegrond (art. 8:72 Awb)
Indien gegrond: (besluit vernietigd)	• Definitief beslecht • 'Kale' vernietiging

Indien definitief beslecht:

Indien definitief beslecht: Welke manier:	• Zelf in de zaak voorzien • Rechtsgevolgen in stand laten • 'Inkokering'
Indien zelf in de zaak voorzien: Welke situatie:	• Rechter komt tot vaststelling gewijzigd besluit • Rechter voorziet zelf op verzoek van partijen • Rechter constateert ambtshalve dat bezwaar niet-ontvankelijk is • Herroepen van het primaire besluit
Indien in stand laten rechtsgevolgen: Welke categorie:	• Beperkt tot de constatering • Gerichte actie bestuur • Gerichte actie rechtbank

Indien 'kale' vernietiging:

Indien 'kale' vernietiging: Vernietigingsgrond:	• Bevoegdheid van het bestuursorgaan • Ontvankelijkheid van appellant • Onvoldoende motivering • Onvoldoende feitenonderzoek • Foutieve feitenvaststelling • Foutieve feitenanalyse
Indien 'kale' vernietiging: Motivering:	

Indien ‘kale’ vernietiging: Worden alle beroepsgronden besproken:	
--	--

Uitspraak

Indien ‘kale’ vernietiging: Volstaat de einduitspraak met een vernietiging met terugverwijzing naar het bestuur om het andermaal te proberen een juist besluit te nemen en daarmee de rechtspositie van partijen vast te leggen:	Nee Ja Zo ja; blijkt uit de uitspraak waarom daarvoor is gekozen?
Indien vernietiging: Worden alle beroepsgronden in de uitspraak afgedaan:	Ja Nee Zo nee; blijkt uit de uitspraak waarom niet?
Worden tussenuitspraken gedaan om het geschil definitief te beslechten:	Ja Nee Zo ja; Wordt in die uitspraak gewezen op het een kans beleid?
Indien één kans beleid: Is het één kans beleid ook in de einduitspraak toegepast?	Ja Nee

III Behandeling van het beroep

Bewijs bijbrengen:

Wordt in beroep een (impliciet) bewijsaanbod gedaan:	Ja Nee Zo ja; door welke partij?
Is de rechtbank verzocht zelf een deskundige te benoemen:	Ja Nee Zo ja; door welke partij?
Is een schriftelijke reactie op het verweerschrift gegeven:	Ja Nee
Is het primaire besluit onderbouwd met een deskundigenrapport:	Ja Nee
Is naar aanleiding van het bezwaar (alsnog) een deskundigenrapport opgesteld:	Ja Nee
Zijn door het bestuur reparatiepogingen ondernomen:	Ja Nee Zo ja; het verbeteren van de kenbaarheid van de motivering van het besluit, ja; het redresseren van een onvolledige of onjuiste feitenvaststelling (aan het besluit ten grondslag gelegen feiten)

Actief onderzoeken:

<i>Inzet vijftal onderzoeksbevoegdheden door de rechter: (gedurende het vooronderzoek)</i>	
Mondelinge inlichtingen door partijen: Heeft de rechter in vooronderzoek partijen gehoord buiten zitting (art 8:44 Awb)?	Ja Nee
Schriftelijke inlichtingen partijen (en anderen): Heeft de rechter nadere stukken opgevraagd (art.8:45 Awb)?	Ja Nee Zo ja; opgevraagde stukken: Zo ja; bij welke partij:
Heeft bestuursrechter schriftelijke inlichtingen ingewonnen bij procespartijen (art.8:45 Awb)?	Ja Nee Zo ja;; bij welke partij:
Inlichtingen door getuigen: Heeft bestuursrechter getuigen gehoord (art. 8:46 Awb)?	Ja Nee
Benoeming deskundige: Heeft bestuursrechter een deskundige benoemd (art. 8:47 Awb)?	Ja Nee
Onderzoek descente: Is onderzoek ter plaatse verricht door de bestuursrechter (art. 8:50 Awb)?	Ja Nee

Heeft de rechter procespartijen aangezet tot het leveren van bewijs door de inzet van zijn onderzoeksbevoegdheden:	Ja Nee
Heeft na de zitting heropening van het vooronderzoek plaatsgevonden: (Om bijvoorbeeld vragen te stellen of de gelegenheid te geven tot het bijbrengen van bewijs)	Ja Nee

Begeleiden van partijen

Heeft de bestuursrechter in het vooronderzoek expliciet bewijslast verdeeld:	Ja Nee
Is een opdracht verstrekt:	• Opdracht aan eiser • Opdracht aan verweerder • Opdracht aan eiser + verweerder • Geen opdracht
Indien een bewijsopdracht is gegeven of informatie verstrekt is over de bewijslast. Hoe is dit gedaan:	• Middels een aparte griffierbrief • In de uitnodiging voor zitting • Telefonisch • Anders, nl...
Indien een opdracht is verstrekt: Is hierop gereageerd door de betreffende procespartij?	Ja Nee

Vragen aanvullende informatie:

Is een griffierbrief verstuurd met het verzoek om extra informatie:	Ja Nee
Is op een andere manier verzocht om aanvullende informatie:	Ja Nee Zo ja; Hoe:
Indien verzocht is om aanvullende informatie: Wordt aan dit verzoek voldaan door de betreffende procespartij?	Ja Nee

Actief informeren

Is een comparitie ingelast:	Ja Nee Zo ja; Is een opdracht verstrekt?
Is een regiezitting ingelast:	Ja Nee Zo ja; Is een opdracht verstrekt?
Is een tussenuitspraak gedaan:	Ja Nee
Is een griffierbrief verstuurd: (met als doel informeren)	Nee Ja, met informatie over de procespositie (gemaakte analyse) Ja, met informatie over wat ter zitting aan de orde komt Ja, met informatie over bijzonderheden
Is op een andere manier (dan hierboven genoemd) informatie verstrekt:	Ja Nee Zo ja; Hoe: (bijv. telefonisch)
Worden bij de uitnodiging voor de zitting vragen gesteld aan (een der) procespartijen, die ter zitting aan de orde zullen komen:	Ja Nee

Finale beslechting

Eén kans beleid: Wordt de mogelijkheid geboden tot bestuurlijke lus:	Nee Ja Zo ja; schriftelijk/telefonisch/op zitting
Eén kans beleid: Wordt de mogelijkheid geboden tot nadere bewijslevering:	Nee Ja Zo ja; schriftelijk/telefonisch/op zitting

Bijlage IX Interviewvragen sector bestuursrecht Rechter & Secretaris

Bewijs bijbrengen

Deze eerste vragen gaan over de verantwoordelijkheid voor het bijbrengen van bewijs in een geding. Volgens de richtlijnen van het Concept ligt deze verantwoordelijkheid bij partijen; partijen brengen het bewijs bij. Dat de verantwoordelijkheid voor het bijbrengen van bewijs bij partijen wordt gelegd is een keuze van de ontwerpers van het Concept. De rechter beschikt immers over discretionaire ruimte wat betreft de bewijsopdracht. In de Awb staat niet duidelijk dat een bewijsopdracht wordt gegeven aan partijen en is dit ook geen vanzelfsprekendheid.

Interview

1. Welke activiteiten onderneemt de rechtbank om partijen in kennis te stellen van hun plicht tot bewijslevering? (wel/niet in kennis stellen, informeren?, schriftelijk/mondeling, wanneer)
2. Hoe wordt deze bepaling door de rechtbank toegepast? (hoe vertaalt zich dat in de praktijk, wordt bijv. een bewijsopdracht gegeven?)
3. Houden partijen zich naar uw idee wel aan deze bepaling? (partijen brengen het bewijs bij)
4. Brengen procespartijen naar uw mening voldoende het bewijs bij?
5. Is volgens u sprake van een verandering in de werkwijze wat betreft het bijbrengen van bewijs? (Hoe ging men hiermee om voor het Concept?)
6. Wat vindt u van deze beginselplicht tot bewijslevering door partijen? (Hoe verloopt dit in de praktijk, is het werkbaar?)

Actief onderzoeken

De volgende vragen gaan over het onderzoek door de rechter en betreffen het vooronderzoek (het onderzoek tot de zaak op zitting komt).

Interview

1. Hoe vormt de rechter (/secretaris) zich een oordeel over de feiten? (hoe ziet de werkwijze eruit; criteria voor feitenvaststelling, nagaan vaststaande feiten, bepalen hoe de feiten moeten worden vastgesteld?)
2. Is er een standaardwerkwijze om de feiten vast te stellen (welke staan vast en welke niet) en wordt hier apart aandacht aan besteed (standaardwerkwijze)?
3. Op welke wijze vormen rechter en secretaris zich gezamenlijk een beeld (van de geschilpunten)?
4. Procespartijen dienen de kans te krijgen om feiten aan te vullen en te bewijzen. Staat u hier bewust bij stil? Hoe? (Realiseert de rechter dat hij procespartijen de kans tot interveniëren dient te geven?)
5. Is er volgens u een wijziging in de totstandkoming van de voorbereiding door rechter en secretaris sinds toepassing van het Concept? (beeld vormen geschilpunten, feitenvaststelling)
6. Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de inzet van een van de vijf onderzoeksbevoegdheden? (Redenen, welke zaken, termijnen)

7. Heeft u (/de rechter) weleens een van de vijf onderzoeksbevoegdheden ingezet? (Welke zaak, waarom, hoe vaak, afgelopen jaar)
8. Bent u tevreden over hoe de inzet van de onderzoeksbevoegdheden in de praktijk verloopt?

Vragen aanvullende informatie

De volgende vragen gaan over het vragen om aanvullende informatie door de rechter gedurende het vooronderzoek (het onderzoek tot de zaak op zitting komt).

Interview

1. Heeft u in het afgelopen jaar partijen verzocht om aanvullende informatie ter verduidelijking van hun standpunt ten aanzien van de feiten, of heeft u daartoe een voorstel gedaan gedurende het vooronderzoek? (Hoe; schriftelijk/mondeling/comparitie, Frequentie: vaak?)
2. In welke gevallen of onder welke omstandigheden heeft u/worden aanvullende vragen gesteld? (en wat voor soort informatie)
3. Hoe vindt u dat het vragen om aanvullende informatie in de praktijk verloopt? (inzet van deze mogelijkheid)
4. Wat vindt u van de manier waarop door procespartijen gehoor/invulling wordt gegeven aan mogelijke verzoeken om aanvullende informatie/bewijs door de rechtbank? (anticipatie procespartijen)

Begeleiden van partijen

De volgende vragen gaan over het begeleiden van partijen door de bestuursrechter.

Interview

1. Maakt u/de rechter procespartijen expliciet duidelijk welke feiten als vaststaand worden aangemerkt en welke feiten nog dienen te worden vastgesteld (bewijslast)? Zo ja, hoe doet u dit? Wanneer doet u dit?
2. Punt 2.3 van het Concept luidt: *“De rechter laat primair partijen feiten stellen en bewijzen. De rechter verdeelt de bewijslast en beargumenteert deze verdeling. Daarbij laat hij ruimte voor tegenbewijs. De rechter kan zelf ook ambtshalve feiten aanvullen”*. Hoe wordt door u/de rechter uitdrukking gegeven aan deze bepaling?: Verdeelt u/de rechter de bewijslast? En zo ja, hoe? Wanneer? Hoe wordt dit beargumenteert? Welke criteria legt u/de rechter daarvoor aan? Gebeurt dit ambtshalve of pas op verzoek van procespartij?
3. Bent u/de rechter zich er meer bewust van dat partijen de kans moet worden gegeven zo nodig de feiten aan te vullen/te bewijzen in het vooronderzoek? (Biedt de rechter partijen een 'tweede' gelegenheid? Na notie nemen van de feiten, voor de zitting. Mist bijv. reactie op wat eiser/verweerder heeft gezegd, op zitting = te laat.)
4. Waardoor laat u/de rechter zich leiden bij het ambtshalve aanvullen van feiten? (Onder welke omstandigheden worden feiten aangevuld?)
5. Punt 2.6 van het Concept luidt: *“De rechter bepaalt en, bij betwisting, beargumenteert welke feiten als vaststaand worden aangemerkt.”* Hoe en wanneer wordt hier invulling aan gegeven? (Al in het vooronderzoek intern/voorafgaand zitting/tijdens zitting/in uitspraak? Gebeurt dit consequent?)

6. Is er een verandering in de werkwijze ontstaan wat betreft het begeleiden van partijen onder invloed van het Concept?

Actief informeren

De volgende vragen gaan over het actief informeren door de rechter gedurende de gehele zaaksbehandeling. Het betreft zowel het informeren tijdens het vooronderzoek als het informeren ter zitting.

De bestuursrechter kan procespartijen op de hoogte stellen van de (voorlopige) analyse die de rechter heeft gemaakt, dat wil zeggen de analyse van de beslispunten in het geschil en wat er nodig is om deze punten te beslissen. De rechter kan procespartijen informatie verstrekken over de bewijspositie van procespartijen en over de mogelijke gevolgen van het achterwege laten van bewijslevering. Daarnaast kan de rechter partijen informeren over wat ter zitting aan de orde komt of informeren over bijzonderheden.

Interview

1. In het Concept staat: *"De rechter licht, als het nodig is, partijen voor over hoe hij hun procespositie ziet."* Wat verstaat u onder de procespositie?
2. In het Concept staat: *"De rechter licht, als het nodig is, partijen voor over hoe hij hun procespositie ziet."* Wat verstaat u onder 'als het nodig is', onder welke omstandigheden/gevallen?
3. Worden procespartijen voorafgaand aan of op zitting ingelicht over de gemaakte analyse?
Zo ja; welke informatie, hoe (schriftelijk/mondeling) en wanneer (vooraf/op zitting)?
4. Worden procespartijen voorafgaand aan of op zitting ingelicht over hun bewijspositie?
Zo ja; welke informatie, hoe (schriftelijk/mondeling) en wanneer (vooraf/op zitting)?
5. Worden procespartijen voorafgaand aan (of op zitting) ingelicht over wat ter zitting aan de orde zou komen? Zo ja; welke informatie, hoe (schriftelijk/mondeling) en wanneer (vooraf/op zitting)?
6. Wat verstaat u onder bijzonderheden en onder welke omstandigheden licht u procespartijen in over bijzonderheden?
7. Volgt u sinds de invoering van het Concept een andere werkwijze m.b.t. het informeren? Zo ja; waarin verschilt deze werkwijze met voorheen?
8. Heeft u het idee dat procespartijen op zitting verrast worden door uw vragen/vragen van de rechter?
9. Wat vindt u ervan dat u/de rechter procespartijen van te voren op de hoogte dient te stellen van de procespositie?
10. Wat vindt u ervan dat u/de rechter procespartijen op de hoogte dient te stellen van wat ter zitting aan de orde komt?
11. Hoe vindt u dat het informeren van procespartijen over hun procespositie in de praktijk verloopt? (Gebeurt dit voldoende?) (Is het werkbaar?)
12. Hoe vindt u dat het informeren van procespartijen over wat ter zitting aan de orde komt/bijzonderheden in de praktijk verloopt? (Gebeurt dit voldoende?) (Is het werkbaar?)
13. Bent u van mening dat het informeren van procespartijen u/de rechter wat oplevert bij het nemen van een goede beslissing?

Finale beslechting

De volgende vragen gaan over de definitieve beslechting van geschillen.

Interview

1. Verklaart u wel eens een beroep gegrond waarbij u de rechtsgevolgen in stand laat? Zo ja; wat voor soort geval betrof het?
2. Voorziet u wel eens zelf in een zaak? Zo ja; welk geval betrof het?
3. Staat u stil bij de definitieve beslechting van geschillen in geval dat een beroep gegrond is? Zo ja; hoe doet u dit?
4. Besteedt u in uw vonnis extra zorg aan het duidelijk maken van de rechtsverhouding tussen procespartijen? Zo ja; hoe doet u dit? (bijv. in de overwegingen)
5. Bespreekt u in uw vonnis altijd alle beroepsgronden (Ook in geval van vernietiging?) Zo nee; waarom niet?
6. Maakt u gebruik van de mogelijkheid tot het doen van een tussenbeslissing? Zo ja; in wat voor soort gevallen? Doet u dit vaak?
7. Verwijst u partijen door naar mediation of beproeft u een minnelijke regeling?
8. Geeft u uitvoering aan het een kans beleid? (Biedt u de mogelijkheid tot bestuurlijke lus of nadere bewijslevering?) Zo ja; hoe doet u dit? (Hoe informeert u procespartijen hier dan over?)
9. Leidt toepassing van art. 8:51a (bestuurlijke lus) volgens u tot definitieve geschilbeslechting?
10. Informeert u procespartijen naar uw mening vaker over de mogelijkheid tot herstel dan voor invoering van de bestuurlijke lus?
11. Welke consequenties worden hieraan mogelijk verbonden?
12. Hoe ging u voor invoering van de wettelijke bestuurlijke lus om met dat soort gevallen/zaken?
13. Maakt u (ondanks het tot uw beschikking staan van de formele bestuurlijke lus) nog veelvuldig gebruik van de informele bestuurlijke lus? Zo ja; nog vaak en in welke gevallen?
14. Bent u tevreden over de toepassing van de mogelijkheden tot finale geschilbeslechting die u tot uw beschikking staan? Werkt deze bepaling?
15. Bent u tevreden over het handelen van procespartijen in geval van toepassing van het één kans beleid? (Doen ze wat aangedragen is)
16. Vindt u de formele bestuurlijke lus een goed in verhouding staand middel om tot finale geschilbeslechting te komen?

Afsluitend

1. Hoe stond u in het begin tegenover (invoering van) deze nieuwe werkwijze?
2. Bent u van mening dat u in uw professionele autonomie (de uitvoering van uw werkzaamheden) beperkt wordt door het Concept?
3. Heeft u afsluitend nog opmerkingen/punten/verbetermogelijkheden/etc.

Bijlage X Interview I-IX

In de vertrouwelijke eindversie van deze scriptie zijn de negen uitgewerkte interviews in de bijlage opgenomen. In deze openbare versie van de scriptie zijn deze uitwerkingen, o.a. vanwege privacyoverwegingen, niet opgenomen.